

University of Groningen

Vorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer

Hoeben, C.; Geertsema, J.B.; Veenstra, Jacob; Allers, M.A.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Hoeben, C., Geertsema, J. B., Veenstra, J., & Allers, M. A. (2012). *Vorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer*. (COELO-Rapport; Vol. 12-4). COELO.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Voorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer

dr. C. Hoeben
J. B. Geertsema MSc
J. Veenstra MSc
prof. dr. M.A. Allers



rijksuniversiteit
 groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Voorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer

Corine Hoeben
Bieuwe Geertsema
Jacob Veenstra
Maarten Allers

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

www.coelo.nl

COELO-rapport 12-4

2012

ISBN 978-90-76276-76-2

© COELO, Groningen, 2012

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming. Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Beleidssamenvatting	7
Achtergrond	7
Onderzoeksvragen	7
Methode	9
Resultaten	9
0. Voorwoord	16
1. Inleiding	17
1.1. Algemeen	17
1.2. Onderzoeksvragen	18
1.3. Methode	20
1.4. Opzet rapport	21
2. Kosten, opbrengsten en tarieven	22
2.1. Algemeen	22
2.2. Verschil tarieven, opbrengsten en kosten	22
2.3. Gevolgen voor prognoses	26
2.4. Conclusie	28
3. Prognoses in de waterketen	29
3.1. Algemeen	29
3.2. Beschrijving prognoses	30
3.3. Onderbouwing prognoses	33
3.4. Toekomstige ontwikkelingen	35
3.5. Gevoeligheidsanalyse	42
3.6. Boekhoudkundige mogelijkheden bijsturen kosten en opbrengsten	44
3.7. Conclusie	46
4. Prognoses in het watersysteem	48
4.1. Algemeen	48
4.2. Beschrijving en onderbouwing prognoses watersysteem	48
4.3. Toekomstige ontwikkelingen en boekhoudkundige mogelijkheden	60
4.4. Conclusie	62
5. Monitoren van prestaties en maatregelen doelmatigheid	64
5.1. Algemeen	64
5.2. Prestaties in waterketen in monitor doelmatigheidswinst	64
5.3. Monitoren doelmatigheidswinst	72
5.4. Conclusie	76

6.	Samenvatting en conclusies	78
6.1.	Eerste spoor: lastenontwikkeling	78
6.2.	Tweede en derde spoor	85
	Literatuur	88
	Bijlage 1	89

Beleidssamenvatting

Achtergrond

De komende jaren zijn omvangrijke investeringen nodig in het Nederlandse waterbeheer.¹ Het gaat om investeringen op het gebied van bijvoorbeeld bescherming tegen overstromingen en de zoetwatervoorziening. De kosten van het waterbeheer zullen de komende jaren dan ook aanzienlijk stijgen. Verwacht wordt echter dat het door doelmatiger te werken mogelijk is om de kostenstijging te beperken. In het Bestuursakkoord Water 2011 zijn afspraken gemaakt over de te realiseren doelmatigheidswinst. In de waterketen zal deze in 2020 450 miljoen euro moeten bedragen en in het watersysteem 300 miljoen euro.

De betrokken partijen (waaronder ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), waterschappen, gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat en de drinkwaterbedrijven) willen de ontwikkelingen op het gebied van de doelmatigheid in het waterbeheer monitoren. Hierbij worden drie sporen gevolgd:

1. Er wordt op macroniveau nagegaan hoe lasten voor de betalers zich ontwikkelen.
2. Er wordt nagegaan welke acties en maatregelen worden getroffen om de doelmatigheid te vergroten.
3. Er wordt nagegaan of de geleverde prestaties op een acceptabel niveau blijven.

Dit betekent dat voor het gehele waterbeheer gegevens beschikbaar moeten zijn over de lastenontwikkeling, doelmatigheidsmaatregelen en geleverde prestaties. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken om hierbij zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande informatiebronnen zoals benchmarks.

Onderzoeksvragen

De partijen die zijn betrokken bij de afspraken in het Bestuursakkoord Water willen jaarlijks nagaan hoe de lastenontwikkeling is voor de belastingbetaler. Het ministerie van I&M heeft aangegeven dat men van plan is om de lastenontwikkeling te volgen door de opbrengstontwikkeling na te gaan. Jaarlijks zal worden bepaald hoe de opbrengsten uit de waterheffingen (gemeenten en waterschappen) en -prijzen (drinkwaterbedrijven) zich ontwikkelen. Er is verschil tussen opbrengsten en de lasten voor de (belasting)betaler.² Omdat momenteel wordt overwogen om de opbrengstontwikkeling te gaan volgen richten wij de aandacht ook in de eerste plaats op de opbrengstontwikkeling. Provincies en Rijkswaterstaat hebben wel taken binnen het waterbeheer maar bekostigen dit niet of maar beperkt via afzonderlijke heffingen.

¹ In navolging van onder meer het Interdepartementaal beleidsonderzoek bekostiging waterbeheer uit 2004 gebruiken wij de term waterbeheer als verzamelterm voor zowel de waterketen (drinkwatervoorziening, riolering en waterzuivering) als het watersysteem (regionale oppervlaktewateren, rijkswateren, grondwater).

² Dit blijkt ook in het rapport, zie vraag 3 en hoofdstuk 2.

Het is daarom niet mogelijk om de opbrengstontwikkeling te volgen. Daarom wordt mogelijk bij provincies de kostenontwikkeling gemonitord. Rijkswaterstaat kent, anders dan decentrale overheden en drinkwaterbedrijven, een kasstelsel. Dit betekent dat er sprake is van uitgaven in plaats van kosten.

Om te bepalen of er sprake is van doelmatigheidswinst kunnen nu prognoses worden opgesteld van de opbrengstenontwikkeling (en voor provincies en Rijkswaterstaat respectievelijk de kosten- en uitgavenontwikkeling) zoals die zouden zijn wanneer geen doelmatigheid vergrotende maatregelen worden genomen. Deze kunnen dan worden vergeleken met de werkelijke ontwikkeling. Er bestaan prognoses van kosten- en opbrengstontwikkelingen in de waterketen. Onduidelijk is nog of deze prognoses robuust zijn. In het huidige onderzoek gaan wij allereerst na hoe robuust de bestaande prognoses zijn. Een eerste vraag is:

1. Hoe robuust zijn de voorspelde ontwikkelingen van de opbrengsten uit de rioolheffing, waterzuiveringsheffing en de drinkwaterprijzen (*waterketen*)?

Deze vraag is opgesplitst in drie deelvragen:

- 1a. Wat zijn mogelijke factoren die de prognoses sterk kunnen beïnvloeden? Is het mogelijk om aan te geven hoe de prognose hier op kan worden aangepast?
- 1b. Hoe kunnen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven de opbrengstontwikkeling beïnvloeden door boekhoudkundige wijzigingen (zoals het aanpassen van de afschrijvingstermijn) en kan hier rekening mee worden gehouden bij het monitoren van de opbrengstontwikkeling?
- 1c. Welke aannamen liggen ten grondslag aan de prognoses van de opbrengstontwikkeling en hoe gevoelig zijn de prognoses voor aanpassingen van deze veronderstellingen?

Soortgelijke vragen worden beantwoord voor het watersysteem. Het regionaal watersysteem wordt grotendeels beheerd door de waterschappen. Het hoofdwatersysteem is in beheer bij het Rijk.

2. Hoe robuust zijn de voorspelde ontwikkelingen in het watersysteem?

Ook deze vraag wordt opgesplitst:

- 2a. Zijn er ontwikkelingen in het watersysteem waardoor de opbrengsten of kosten in het watersysteem van jaar op jaar kunnen fluctueren? Wat zijn mogelijke factoren die de prognose sterk kunnen beïnvloeden?
- 2b. Kunnen waterschappen of provincies de kostenontwikkeling beïnvloeden door boekhoudkundige wijzigingen zoals het aanpassen van de afschrijvingstermijn en kan hier rekening mee worden gehouden bij het monitoren van de kostenontwikkeling?
- 2c. Hoe zijn de prognoses tot stand gekomen en zijn hier kanttekeningen bij te plaatsen? Hoe gevoelig zijn prognoses voor veranderingen in de aannamen?

De door de belastingbetaler gedragen lasten hoeven niet gelijk te zijn aan de opbrengsten van waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven. Er is verschil tussen tarieven, opbrengsten en kosten. Een andere vraag is daarom:

3. In hoeverre zijn de kosten- en opbrengstontwikkelingen in het waterbeheer direct te vertalen naar lastenontwikkelingen voor de belastingbetaler?

Hier zijn twee deelvragen voor geformuleerd:

- 3a. Waardoor kunnen verschillen ontstaan tussen de kosten-, opbrengst-, en lastenontwikkeling in het waterbeheer?
- 3b. Hoe kan hier rekening mee worden gehouden bij het monitoren van de lastenontwikkeling? Hoe zou monitoring van de lokale lastenontwikkeling (rioolheffing, zuiveringsheffing, watersysteemheffing en drinkwatertarieven) moeten worden aangevuld om de kostenontwikkeling zo goed mogelijk in beeld te brengen?

Deze eerste vragen hebben allen betrekking op het eerste spoor dat wordt gevolgd in de monitor, namelijk de lastenontwikkeling. In het tweede en derde spoor van de monitor wordt nagegaan welke prestaties drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen en Rijkswaterstaat leveren op het gebied van waterbeheer (derde spoor) en welke maatregelen zijn genomen om de doelmatigheid te vergroten (tweede spoor). De betrokken partijen willen ook hierbij zo veel mogelijk gebruik maken van de gegevens al beschikbaar zijn via bijvoorbeeld de benchmarks. Dit leidt tot de volgende vraag:

4. In hoeverre kan de informatie die nodig is de prestaties en doelmatigheid vergrotende maatregelen te monitoren worden betrokken uit bestaande benchmarks en andere beschikbare informatie zoals aanvullende vragenlijsten?

Deelvragen zijn:

- 4a. Welke gegevens kunnen worden betrokken uit de benchmarks?
- 4b. Is elders informatie aanwezig waaruit eventueel ontbrekende gegevens kunnen worden onttrokken?
- 4c. Is aanvullende informatie nodig? Zo ja, welke?

Methode

Het rapport is opgesteld op basis van een literatuurstudie en gesprekken met een aantal personen binnen het waterbeheer.

Resultaten

Opbrengsten, kosten en tarieven

Omdat de vraag over het verschil tussen tarieven, kosten en opbrengsten theoretischer is dan de overige vragen beantwoorden we deze eerst. Tarieven, opbrengsten en kosten zijn niet hetzelfde. Tarieven bepalen in belangrijke mate wat de (belasting)betaler betaalt. De opbrengsten geven weer wat drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen ontvangen. De opbrengst hangt naast het tarief ook af van de grondslag. Het verschil tussen kosten en opbrengsten ontstaat doordat

middelen er reserves kunnen worden op- of afgebouwd. De opbrengsten uit een heffing worden niet alleen ingezet om de kosten in het betreffende jaar te dekken maar kunnen ook worden gedoteerd aan een reserve. Omgekeerd kan een deel van de kosten worden gedekt door geld te onttrekken aan een reserve (waardoor de opbrengst lager is dan de kosten).

De opbrengsten blijken bij waterschappen en gemeenten in het verleden wat sterker te zijn gestegen dan de tarieven doordat de grondslag ook steeg. In het Bestuursakkoord Water wordt aangegeven dat er voor zal worden gezorgd dat de lokale lasten gematigd zullen stijgen. Omdat er verschil is tussen de opbrengst- en lastenontwikkeling is het raadzaam om niet alleen de opbrengstontwikkeling te monitoren (op macroniveau), maar ook de lastenontwikkeling. Een complicatie is echter dat het lastig is om de lastenontwikkeling voor bedrijven te monitoren doordat er grote verschillen zijn tussen de gehanteerde tariefssystemen. Voor huishoudens zijn al wel uitgangspunten beschikbaar om tariefssystemen vergelijkbaar te maken.

Een reden waarom de opbrengstontwikkeling niet gelijk is aan de kostenontwikkeling is dat er middelen kunnen worden gedoteerd aan, of onttrokken uit de reserves. Het effect op macroniveau zal over een periode van tien jaar beperkt zijn doordat reserves niet eindeloos op grote schaal ingezet kunnen worden. Er zijn gegevens bekend over onttrekkingen en dotaties door gemeenten en waterschappen in het verleden en deze zullen ook in de toekomst worden opgevraagd. Voor gemeenten en waterschappen kan dus indien nodig een correctie worden uitgevoerd als het nodig is om de opbrengstontwikkeling om te rekenen naar de kostenontwikkeling.

Robuustheid prognoses waterketen

Om uit de ontwikkeling van de opbrengsten in de komende jaren af te leiden of sprake is van een doelmatigheidswinst zijn prognoses opgesteld van de (fictieve) opbrengstontwikkeling zonder doelmatigheid vergrotende maatregelen (autonome ontwikkeling). Het streven naar grotere doelmatigheid is echter niet nieuw. In het Bestuursakkoord Waterketen uit 2007 wordt bijvoorbeeld ook het belang van grotere doelmatigheid benadrukt. De waterketenbeheerders kunnen al maatregelen hebben genomen naar aanleiding van dit akkoord. Ook in het watersysteem geldt dat het altijd aantrekkelijk is geweest om doelmatig te werken omdat dan bijvoorbeeld de stijging van de watersysteemheffing beperkt kan blijven (waterschappen) of geld beschikbaar is voor andere investeringen en uitgaven (provincies en Rijkswaterstaat).

Er zijn prognoses opgesteld van de opbrengstontwikkeling in de waterketen zonder doelmatigheidswinst. Hierbij is gebruik gemaakt van de begrotingen voor 2010. Dit zijn prognoses inclusief de maatregelen die voor 2010 al waren vastgesteld en opgenomen in begrotingen en meerjarenplannen. Het is daarom in de monitor alleen mogelijk om na te gaan of er een extra doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd ten opzichte van de stand van zaken in de begrotingen in 2010.

De meest recente prognose van een autonome ontwikkeling in de drinkwatersector is bij ons weten weergegeven in het rapport van de Commissie feitenonderzoek. De kosten zullen volgens dit rapport zonder nieuwe maatregelen in de periode 2010-2020 op hetzelfde niveau blijven (uitgaande van prijspeil 2010). Er is geen cijfermateriaal om dit te ondersteunen. In een gesprek is aangegeven dat deze

ontwikkeling is gebaseerd op een veronderstelling. Er is geen cijfermatige onderbouwing voor deze veronderstelling.

Belangrijker is nog dat het hier niet gaat om een prognose van de *autonome* kostenontwikkeling, dus zonder doelmatigheid vergrotende maatregelen. Een streven om de kosten gelijk te houden zal immers betekenen dat er wordt geprobeerd een kostenstijging op het ene gebied te compenseren door elders de kosten te verminderen, wat bereikt kan worden door grotere doelmatigheid. Dit betekent dat er nu geen prognose is van de autonome kosten- of opbrengstontwikkeling van de drinkwatersector.

De meest recente prognose voor de rioolheffing is weergegeven in het Plan van aanpak monitoren van VNG en UvW. De prognose is gebaseerd op gegevens die stichting RIONED heeft opgevraagd voor de benchmark Riolering in beeld. Er zijn door stichting RIONED controles uitgevoerd om na te gaan of de opgaven door gemeenten aannemelijk zijn (wat zo blijkt te zijn). Wij hebben de berekeningen nog een keer nagelopen en concluderen dat het een robuuste prognose is.

Ook de meest recente prognose voor de zuiveringsheffing is weergegeven in het Plan van aanpak monitoren. Deze is ontleend aan het Feitenonderzoek waterketen, waaraan veel minder uitgebreide berekeningen ten grondslag liggen. Wij hebben geen cijfermatige onderbouwing ontvangen. Er is wel een mondelinge en schriftelijke toelichting gegeven. Een van de aannamen bij het opstellen van de prognose is geweest dat alle waterschappen uitgaan van eenzelfde inflatiepercentage. Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat deze aanname gevolgen heeft voor de prognose. Uit gegevens van waterschappen blijkt daarnaast dat hij niet correct is. Om een robuuste prognose op te stellen moeten in ieder geval de gegevens van waterschappen onderling vergelijkbaar worden gemaakt.

Nieuwe ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de autonome opbrengstontwikkeling. We maken onderscheid tussen economische ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen en overige ontwikkelingen. Omdat deze ontwikkelingen gevolgen kunnen hebben voor de kosten van de waterbeheerders is vaak een herberekening nodig van de autonome opbrengsten (zonder doelmatigheidsmaatregelen) op het moment dat bijvoorbeeld de rente sterk verandert of bijvoorbeeld het btw-tarief wijzigt. Hier zal deels extra informatie voor moeten worden opgevraagd.

Ten slotte hebben de waterbeheerders theoretisch de mogelijkheid om de opbrengsten te verlagen via boekhoudkundige ingrepen. Een mogelijke optie is de afschrijvingstermijn verlengen zodat de jaarlijkse kosten lager worden (de totale kosten worden echter hoger omdat er over een langere periode wordt afgeschreven). Om de afschrijvingstermijn aan te passen moeten gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven wel met een motivatie komen die wordt goedgekeurd door hun accountant.

Er is informatie over de afschrijvingstermijn die nu wordt gehanteerd in de rioleringszorg en de waterzuivering, waardoor het in deze sectoren mogelijk is om in de monitor eventueel na te gaan of de afschrijvingstermijn verandert. Wij hebben geen informatie kunnen achterhalen over de afschrijvingstermijnen die gehanteerd worden bij drinkwaterbedrijven.

Robuustheid prognoses watersysteem

Er zijn in 2011 ook prognoses opgesteld van de autonome ontwikkeling in het watersysteem. Deze zijn weergegeven in het rapport Klare taal. Provincies en Rijkswaterstaat hebben wel taken in het watersysteem, maar bekostigen dit geheel of grotendeels uit algemene middelen. Zij hebben, anders dan gemeenten en waterschappen, geen of maar beperkt heffingen om de kosten van het waterbeheer te dekken. Er is daarom in het watersysteem in de eerste plaats gekeken naar de kosten- en uitgavenontwikkeling. Voor de watersysteemheffing van de waterschappen is ook een autonome opbrengstontwikkeling bepaald.

De prognose van de kosten- en opbrengstontwikkeling bij *waterschappen* is voor het rapport Klare taal, net als in de waterketen, gebaseerd op de meerjarenbegrotingen uit 2010. Deze geven een overzicht van ontwikkelingen tot en met 2013. Volgens de Unie van Waterschappen hebben de waterschappen aangegeven dat er in het najaar van 2009 geen reden was te veronderstellen dat het beeld van de periode 2014-2020 sterk zou afwijken van dat van de periode 200-2013. Daarom is er vanuit gegaan dat de jaarlijkse kostenstijging na 2013 gelijk is aan die tussen 2010 en 2013 (4,5 procent). Uit een gevoeligheidsanalyse blijkt dat wanneer we hier van afwijken en de jaarlijkse stijging 0,5 procentpunt hoger of lager maken, de prognose van de kosten in 2020 60 miljoen afwijkt van de huidige prognose. Als de aanname dat ontwikkelingen gelijk blijven niet klopt dan heeft dit dus aanzienlijke gevolgen voor de prognose. Daarom is het raadzaam de prognose weer te geven met een bandbreedte in plaats van, zoals nu één lijn.

Een verdere kanttekening bij de ontwikkelingen in het watersysteem bij de waterschappen is dat de wegenheffing ten onrechte in de prognoses is opgenomen. Wegenonderhoud is weliswaar een taak van een aantal waterschappen, maar maakt geen onderdeel uit van het watersysteembeheer.

Een laatste kanttekening is dat in de prognoses is aangenomen dat alle waterschappen de bijdrage aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma zullen activeren en afschrijven. Dat is gezien de beperkte ruimte die waterschappen hebben voordat zij het EMU-saldo overschrijden zeer onwaarschijnlijk. De ontwikkeling van de watersysteemheffing is daarom nog niet goed in beeld gebracht.

De ontwikkeling van de kosten in het *provinciale* waterbeheer is gebaseerd op CBS-cijfers uit 2010 en 2011. Na 2012 dalen de kosten volgens de prognose. Deze aanname is gebaseerd op het wegvallen van een integratie-uitkering bij het provinciefonds. Omdat de middelen uit een integratie-uitkering echter vrij besteedbaar zijn (dus ook voor geheel andere terreinen dan waterbeheer) betekent het stopzetten van de uitkering niet dat de kosten die provincies maken in het waterbeheer in dezelfde mate dalen. De prognose geeft daarom mogelijk een te grote daling van de kosten weer van 2011 op 2012.

Daarnaast geldt dat de kosten tussen 2012 en 2020 volgens de prognose gelijk blijven (gecorrigeerd voor inflatie). Dit is echter niet gebaseerd op een analyse van de kostenontwikkelingen. De prognose na 2012 is daardoor een veronderstelling.

De autonome uitgavenontwikkeling van *Rijkswaterstaat* is gebaseerd op de rijksbegroting 2012. In de begroting 2012 zijn echter ook de doelmatigheidswinsten

opgenomen. De bestaande prognose is daardoor geen prognose van de autonome kostenontwikkeling. Volgens Rijkswaterstaat geeft het optellen van de winsten bij de begrote kosten in 2012 geen correct beeld. Het blijkt echter ook niet mogelijk om een autonome ontwikkeling op te stellen op basis van de rijksbegroting 2010.

Daarnaast geldt voor Rijkswaterstaat dat de uitgaven sterker kunnen fluctueren dan de kosten bij waterschappen en provincies. Dit komt doordat Rijkswaterstaat net als de rest van de rijksoverheid de begroting opstelt via een kasstelsel. Betalingen worden in het lopende jaar als uitgaven in de begroting opgenomen en niet, zoals bij decentrale overheden mogelijk is, geactiveerd. Nieuwe projecten of andere nieuwe ontwikkelingen hebben daardoor ook een aanzienlijk effect op de autonome ontwikkeling.

In de huidige prognose van Rijkswaterstaat wordt aangegeven dat de uitgaven na 2015 dalen. Dit is echter hoogst onzeker. Wanneer er nieuwe ontwikkelingen zijn kunnen de uitgaven ook stijgen. De autonome ontwikkeling bij Rijkswaterstaat kan daarom jaarlijks veranderen als gevolg van veranderend beleid. Er is dus geen robuuste prognose van de autonome uitgavenontwikkeling bij Rijkswaterstaat.

Waterschappen en provincies hebben bij het opstellen van de prognoses verschillende definities gebruikt van kosten. Waterschappen geven aan dat zij een prognose hebben opgesteld van de netto-kosten, provincies geven bruto kosten weer. Omdat de doelmatigheidswinst van 300 miljoen euro volgens het Bestuursakkoord Water moet worden gerealiseerd in het gehele watersysteem is het belangrijk dat dezelfde definities worden gebruikt.

Doordat de prognoses in zowel de waterketen en het watersysteem niet robuust zijn (met uitzondering van de prognose van de rioolheffing) is er nu geen robuuste prognose van de kostenontwikkeling in het gehele watersysteem.

In het watersysteem kan de autonome kostenontwikkeling veranderen door economische ontwikkelingen of beleidsveranderingen, net als in de waterketen. Omdat de ontwikkelingen gevolgen kunnen hebben voor de kosten van de waterbeheerders is vaak een herberekening nodig van de autonome kosten (zonder doelmatigheidsmaatregelen). Dit is echter lastiger in het watersysteem dan in de waterketen omdat er minder gegevens beschikbaar zijn.

Ten slotte is het ook in het watersysteem mogelijk (voor provincies en waterschappen) om kosten op korte termijn te verlagen door de afschrijvingstermijn te verlengen. Voor lopende investeringen is hierbij goedkeuring nodig door de accountant. Er is informatie over de afschrijvingstermijn die nu wordt gehanteerd door de waterschappen. Wij hebben geen informatie kunnen achterhalen over de afschrijvingstermijnen die gehanteerd worden bij provincies.

Monitoren prestaties en doelmatigheidsmaatregelen

In de monitor van de betrokken partijen zal niet alleen de lastenontwikkeling (opbrengsten of tarieven) worden opgenomen, maar wordt daarnaast weergegeven welke maatregelen drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen nemen. Ook wordt gemonitord hoe de prestaties door de waterbeheerders zich ontwikkelen (tweede en derde spoor in de monitor).

In het laatste hoofdstuk gaan wij allereerst na welke gegevens volgens ons in een monitor opgenomen zouden kunnen worden om de prestaties in de waterketen te volgen.³ Wij stellen voor om de volgende punten op te nemen in de monitor:

1. Waterkwaliteit/volksgezondheid
2. Leveringszekerheid, afvoercapaciteit en afnameverplichting
3. Beheer: onderhoud en innovaties
4. Duurzaamheid

In de waterketen staat de volksgezondheid en daarmee de waterkwaliteit voorop. De benchmarks van de waterbeheerders hebben hier dan ook gegevens over. Binnen de riolering speelt het zuiveren van water geen rol. Volksgezondheid speelt echter wel een rol bij riolering. Hier kan in de monitor ook een indicator over worden opgenomen.

Drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen hebben een verplichting om respectievelijk drinkwater te leveren, afvalwater af te voeren en het afvalwater af te nemen. De mate waarin hier aan wordt voldaan kan daarom als prestatie worden opgenomen in de monitor. In de benchmarks zijn gegevens over deze prestaties opgenomen.

Voor waterbedrijven en waterschappen geldt dat zij water zuiveren. Het kan zijn dat de komende jaren de kwaliteit van het water dat zij moeten zuiveren minder wordt. Als de kwaliteit van het gezuiverde water dan gelijk blijft en de kosten ook niet veranderen is de doelmatigheid feitelijk groter. Om dat te kunnen laten zien is het van belang dat ook gegevens beschikbaar zijn over de kwaliteit van het water dat moet worden gezuiverd. Waterschappen hebben hier gegevens over verzameld en rapporteren hierover in de benchmark. Voor drinkwaterbedrijven hebben wij alleen deelrapporten gevonden.

Het is raadzaam om in de monitor doelmatigheidswinst ook beheersmaatregelen op te nemen. Het kan voor een bestuurder bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn om te bezuinigen op onderhoud. Dit verlaagt kosten op korte termijn waardoor de lastenstijging voor huishoudens dus ook beperkt wordt. Op langere termijn kan een dergelijke bezuiniging echter leiden tot problemen en mogelijk hogere uitgaven. In de benchmarks Riolering in beeld en Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer zijn gegevens met betrekking tot onderhoud opgenomen. Hier zou dus geen extra uitvraag voor nodig zijn. In de benchmark van de drinkwatersector zijn geen gegevens terug te vinden die een beeld geven van de activiteiten op het gebied van onderhoud.

Naast onderhoud zouden innovaties kunnen worden meegenomen om de activiteiten op het gebied van beheer te monitoren. Er zijn in de bestaande benchmarks echter geen gegevens opgenomen waarmee kan worden nagegaan in welke mate de activiteiten op dit gebied op macroniveau veranderen.

Er is de afgelopen jaren geïnvesteerd in duurzaamheid door de watersector. Het kan aantrekkelijk zijn om hier minder aan uit te geven om zo op het oog de

³ Voor het monitoren van de prestaties in het watersysteem verwijzen wij naar het rapport van Public Profit en Conquaestor, 2011.

doelmatigheidswinst te realiseren. Het is echter mogelijk om dit te monitoren. Alle drie de sectoren hebben gegevens opgenomen over duurzaamheid in hun benchmark.

In het laatste deel van het rapport gaan wij na hoe drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen verwachten de doelmatigheid te vergroten. Uit de gesprekken blijkt dat vooral wordt verwacht dat de doelmatigheid kan worden vergroot door de verspreiding en toegankelijkheid van kennis te vergroten. Dit kan onder meer door samenwerking tussen en binnen de sectoren te stimuleren. Samenwerking zou daarnaast moeten leiden tot een grotere capaciteit (schaalvoordelen). Een manier om na te gaan welke maatregelen worden genomen om de doelmatigheid te vergroten zou dus zijn om na te gaan welke samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Hierbij moet dan wel worden meegenomen wat het doel is van de samenwerkingsverbanden.

Omdat het bestuurlijk aantrekkelijk is om de benodigde opbrengsten uit heffingen en prijzen zo laag mogelijk te houden mag verwacht worden dat drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen nu ook al bij voorkeur kiezen voor de meest doelmatige investeringen. Het is niet zo dat er nu niets gebeurt. Dit maakt het echter lastig om in de monitor aan te geven welke extra maatregelen worden genomen op basis van het Bestuursakkoord Water. Het is niet bekend welke maatregelen al worden genomen. Daarnaast is het effect van samenwerking op de aanwezige kennis moeilijk meetbaar.

Binnen het watersysteem speelt voor waterschappen opnieuw samenwerking met andere partijen een belangrijke rol. De behaalde doelmatigheidswinst zal volgens de waterschappen niet alleen neerslaan in de waterketen of het watersysteem, maar in beide sectoren.

In twee van de drie maatregelen die worden weergegeven door provincies is sprake van het afstoten of overdragen van taken. Overdragen van taken betekent echter niet vanzelf een doelmatigheidswinst binnen het watersysteem. De taken zullen worden overgenomen door een andere decentrale overheid (waterschappen) die daardoor hogere kosten maken. Daarnaast is de hoogte van de doelmatigheidswinst van provincies (9 miljoen euro) gebaseerd op een verlaging van de uitkering uit het provinciefonds. Een verlaging van het provinciefonds betekent echter niet dat kosten in dezelfde mate dalen.

Rijkswaterstaat geeft aan dat maatregelen, in vergelijking met de overige overheden, goed concreet te maken zijn en dat daardoor goed in beeld te brengen is welke bedragen de maatregelen op kunnen leveren.

O. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De auteurs danken Gert Dekker (VNG), Eric Oosterom (Stichting RIONED), Rob Hermans (Stichting RIONED), Arjen Frentz (VEWIN), Renze van Houten (waterschap Aa en Maas), Wijnand Dekking (Unie van Waterschappen) en Philippe Clijsen (Rijkswaterstaat) voor de door hen verstrekte informatie. De verantwoordelijkheid voor eventuele onvolkomenheden berust bij de auteurs.

1. Inleiding

1.1. Algemeen

De komende jaren zijn omvangrijke investeringen nodig in het Nederlandse waterbeheer.⁴ Het gaat om investeringen op het gebied van bijvoorbeeld bescherming tegen overstromingen en de zoetwatervoorziening. De kosten van het waterbeheer zullen de komende jaren dan ook aanzienlijk stijgen. Verwacht wordt echter dat het door doelmatiger te werken mogelijk is om de kostenstijging te beperken. In het Bestuursakkoord Water 2011 zijn afspraken gemaakt over de te realiseren doelmatigheidswinst. In de waterketen zal deze in 2020 450 miljoen euro moeten bedragen en in het watersysteem 300 miljoen euro.

De betrokken partijen De betrokken partijen (waaronder ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), waterschappen, gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat en de drinkwaterbedrijven) willen de ontwikkelingen op het gebied van de doelmatigheid in het waterbeheer monitoren. Hierbij worden drie sporen gevolgd. Ten eerste wordt op macroniveau nagegaan hoe lasten voor de betalers zich ontwikkelen. De verwachting is dat als er doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd, de stijging van de lokale lasten beperkter is dan wanneer geen doelmatigheidswinst wordt behaald. Het plan is om de lastenontwikkeling te volgen door na te gaan hoe de opbrengsten uit de heffingen en prijzen zich ontwikkelen. Dit is mogelijk in de waterketen (drinkwater, riolering, en afvalwaterzuivering). In het watersysteem (onder meer waterpeilbeheer en waterkeringen) worden kosten deels niet gedekt uit heffingen, maar uit algemene middelen. In het watersysteem zal daarom meer moeten worden afgegaan op de kostenontwikkeling.

Er is verschil tussen kosten en opbrengsten enerzijds en de lasten voor de (belasting)betaler anderzijds.⁵ Omdat momenteel wordt overwogen om de opbrengstontwikkeling te gaan volgen gaan wij in dit rapport zo veel mogelijk in op de opbrengstontwikkeling. Omdat dit in het watersysteem niet kan wordt voor het watersysteem de kostenontwikkeling onderzocht.

In de tweede plaats zal in de monitor doelmatigheidswinst van de betrokken partijen worden nagegaan welke acties en maatregelen zijn getroffen om de doelmatigheid te vergroten. Het doel is een beeld te krijgen van de mate waarin kostenbesparingen worden gerealiseerd door grotere doelmatigheid.

Ten derde is het de bedoeling dat de prestaties in het waterbeheer op een acceptabel niveau blijven. Daarom worden de prestaties ook opgenomen in de monitor.

Doordat deze drie sporen worden gevolgd moeten er voor het gehele waterbeheer gegevens beschikbaar zijn over de opbrengst- of kostenontwikkeling,

⁴ In navolging van onder meer het Interdepartementaal beleidsonderzoek bekostiging waterbeheer uit 2004 gebruiken wij de term waterbeheer als verzamelterm voor zowel de waterketen (drinkwatervoorziening, riolering en waterzuivering) als het watersysteem (regionale oppervlaktewateren, rijkswateren, grondwater).

⁵ Dit blijkt ook in het rapport, zie vraag 3 en hoofdstuk 2.

doelmatigheidsmaatregelen en prestaties. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken om hierbij zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande informatiebronnen zoals benchmarks.

1.2. Onderzoeksvragen

Eerste spoor: lokale lastenontwikkeling

Bestuurlijk is het van belang om te weten wat huishoudens gaan betalen voor hun water. In het eerste spoor wordt daarom gekeken naar de lastenontwikkeling op macroniveau. Het plan is om de lastenontwikkeling te monitoren op basis van de opbrengstontwikkeling. Een lagere opbrengst zou dan betekenen dat er lagere lasten zijn. Er zal dan ook jaarlijks worden nagegaan in welke mate de opbrengsten uit de waterheffingen (gemeenten en waterschappen) en -prijzen (drinkwaterbedrijven) zijn veranderd. Provincies en Rijkswaterstaat zijn actief in het waterbeheer, maar kennen geen of zeer beperkt afzonderlijke heffingen om de kosten of uitgaven te dekken. Het is dan ook niet mogelijk om de lastenontwikkeling in deze sectoren na te gaan op basis van de opbrengstontwikkeling. Een andere mogelijkheid is om de kosten (provincies) en uitgaven (Rijkswaterstaat) ontwikkeling te monitoren.

Er zijn prognoses opgesteld die weer zouden moeten geven hoe de kosten en opbrengsten in het waterbeheer zich tot 2020 ontwikkelen als er geen maatregelen worden genomen om de doelmatigheid te vergroten (de autonome ontwikkeling). De eenvoudigste manier om te bepalen of er een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd zou zijn om de opbrengsten jaarlijks te vergelijken met de betreffende prognoses. Het is echter onzeker of de prognoses hier robuust genoeg voor zijn. In de prognoses kan nog niet met alle ontwikkelingen rekening worden gehouden omdat deze nu eenmaal op dit moment nog niet allemaal bekend zijn. Dit leidt tot onze eerste onderzoeksvraag:

1. Hoe robuust zijn de voorspelde ontwikkelingen van de opbrengsten uit de rioolheffing, waterzuiveringsheffing en de drinkwaterprijzen (*waterketen*)?

Wij splitsen deze vraag op in een aantal onderdelen.

Ten eerste kunnen er ontwikkelingen zijn die effect hebben op de opbrengstontwikkeling zonder dat de waterbeheerders⁶ hier invloed op hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om klimatologische ontwikkelingen en bestuurlijke veranderingen. Uiteraard is nu geen totaaloverzicht te geven van de ontwikkelingen die een effect zullen hebben. Wel is het mogelijk om potentiële ontwikkelingen aan te geven die van invloed zouden kunnen zijn. Vraag 1a luidt daarom:

1a. Wat zijn mogelijke factoren die de prognoses sterk kunnen beïnvloeden? Is het mogelijk om aan te geven hoe de prognose hier op kan worden aangepast?

Ten tweede zouden gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven de opbrengstontwikkeling kunnen beïnvloeden door middel van boekhoudkundige

⁶ In dit rapport verwijzen wij met de term waterbeheerder niet alleen naar rijk en waterschappen, maar ook naar gemeenten (als beheerders van de riolering), provincies en drinkwaterbedrijven.

wijzigingen. Door bijvoorbeeld een langere afschrijvingstermijn te hanteren worden de kosten over meer jaren gespreid en stijgen de tarieven, en daarmee de opbrengsten, minder sterk. De opbrengststijging is dan dus kleiner dan nu wordt voorspeld, maar deze wordt dan niet gerealiseerd door de in het Bestuursakkoord Water bedoelde doelmatigheidswinst. Wij gaan daarom ook in op vraag 1b:

- 1b. Hoe kunnen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven de opbrengstontwikkeling beïnvloeden door boekhoudkundige wijzigingen (zoals het aanpassen van de afschrijvingstermijn) en kan hier rekening mee worden gehouden bij het monitoren van de opbrengstontwikkeling?

Ten derde is het zo dat een prognose is gebaseerd op aannamen over toekomstige ontwikkelingen. Als de werkelijke ontwikkelingen afwijken van de aannamen, zullen de opbrengstontwikkelingen ook anders zijn dan nu wordt voorspeld. Om te voorkomen dat er achteraf allerlei verklaringen moeten worden gegeven waarom de gerealiseerde ontwikkelingen sterk afwijken van de nu voorspelde ontwikkelingen kan worden nagegaan hoe de voorspellingen veranderen als we de aannamen aanpassen. Dit staat bekend als een gevoeligheidsanalyse en heeft als resultaat een soort “best case” en “worst case” scenario's. Vraag 1c is dan:

- 1c. Welke aannamen liggen ten grondslag aan de prognoses van de opbrengstontwikkeling en hoe gevoelig zijn de prognoses voor aanpassingen van deze veronderstellingen?

Dezelfde vragen worden beantwoord voor het watersysteem. Het regionaal watersysteem wordt grotendeels beheerd door de waterschappen en deels door provincies. Het hoofdwatersysteem is in beheer bij het Rijk.

2. Hoe robuust zijn de voorspelde ontwikkelingen in het watersysteem?

Ook deze vraag wordt opgesplitst:

- 2a. Zijn er ontwikkelingen in het watersysteem waardoor de opbrengsten of kosten in het watersysteem van jaar op jaar kunnen fluctueren? Wat zijn mogelijke factoren die de prognose sterk kunnen beïnvloeden?
- 2b. Kunnen waterschappen of provincies de kostenontwikkeling beïnvloeden door boekhoudkundige wijzigingen zoals het aanpassen van de afschrijvingstermijn en kan hier rekening mee worden gehouden bij het monitoren van de kostenontwikkeling?
- 2c. Hoe zijn de prognoses tot stand gekomen en zijn hier kanttekeningen bij te plaatsen? Hoe gevoelig zijn prognoses voor veranderingen in de aannamen?

Doelmatigheidswinst kan leiden tot lagere kosten of opbrengsten. Dit is nog niet hetzelfde als lagere tarieven. Er is verschil tussen de door de belastingbetaler gedragen lasten enerzijds en de opbrengsten en kosten voor waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven anderzijds. Voor de rioolheffing geldt bijvoorbeeld dat er verschil bestaat tussen de opbrengstontwikkeling en de kostenontwikkeling doordat gemeenten niet alle kosten rondom riolering dekken uit de opbrengsten uit de rioolheffing. Zij kunnen hier ook algemene middelen voor inzetten. Een derde vraag is daarom:

3. In hoeverre zijn de kosten- en opbrengstenontwikkelingen in het waterbeheer direct te vertalen naar lastenontwikkelingen voor de belastingbetaler?

Ook vraag 3 delen wij op in enkele deelvragen:

- 3a. Waardoor kunnen verschillen ontstaan tussen de kosten-, opbrengst-, en lastenontwikkeling in het waterbeheer?
- 3b. Hoe kan hier rekening mee worden gehouden bij het monitoren van de lastenontwikkeling? Hoe zou monitoring van de lokale lastenontwikkeling (rioolheffing, zuiveringsheffing, watersysteemheffing en drinkwatertarieven) moeten worden aangevuld om de kostenontwikkeling zo goed mogelijk in beeld te brengen?

Tweede en derde spoor

Voor het tweede spoor (getroffen doelmatigheidsmaatregelen) en derde spoor (ontwikkeling van de prestaties) zijn gegevens nodig waarmee de prestaties op het gebied van waterbeheer kunnen worden nagegaan. Tevens zijn gegevens nodig over de maatregelen die zijn genomen om de doelmatigheidswinst te realiseren. Gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven hebben benchmarks ontwikkeld waarmee zij de prestaties vergelijken. Mogelijk is in deze benchmarks de informatie te vinden die nodig is voor de monitor. Een vierde vraag is daarom:

4. In hoeverre kan de informatie die nodig is om de prestaties en doelmatigheid vergrotende maatregelen te monitoren worden betrokken uit bestaande benchmarks en andere beschikbare informatie zoals aanvullende vragenlijsten?

Verwacht mag worden dat de benchmarks gegevens bevatten over de prestaties van gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven op het gebied van waterbeheer. Het is wat lastiger om op dit moment in te schatten of de benchmarks gegevens bevatten over de gerealiseerde doelmatigheidswinsten omdat dit een nieuw onderdeel zou gaan vormen van de benchmarks. Deelvragen zijn:

- 4a. Welke gegevens kunnen worden betrokken uit de benchmarks?
- 4b. Is elders informatie aanwezig waaruit eventueel ontbrekende gegevens kunnen worden onttrokken?
- 4c. Is aanvullende informatie nodig? Zo ja, welke?

1.3. Methode

Voor dit onderzoek is allereerst een literatuurstudie uitgevoerd. Wij hebben de benchmarks van de waterbeheerders doorgenomen en diverse andere bronnen bestudeerd. Op basis hiervan hebben wij geïnventariseerd welke informatie aanwezig is en welke informatie wij missen. Daarnaast zijn wij nagegaan in hoeverre de beschikbare publicaties ingaan op nieuwe ontwikkelingen die in de toekomst de kosten en daardoor de opbrengsten kunnen beïnvloeden.

Vervolgens hebben wij gesproken met een aantal personen binnen het waterbeheer. Wij hebben hen om achtergrondinformatie bij de benchmarks gevraagd en zijn ingegaan op de gevolgen van mogelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld bevolkingsdaling, periode van droogte), mogelijkheden tot boekhoudkundige ingrepen om de kosten te drukken en de manier waarop men verwacht een doelmatigheidswinst te realiseren.

Op basis van deze informatie is dit rapport opgesteld.

1.4. Opzet rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. Een belangrijk onderdeel van de monitor is de lastenontwikkeling voor de (belasting)betaler. De in het Bestuursakkoord Water afgesproken doelmatigheidswinst heeft echter betrekking op de kosten die de waterbeheerders maken. Bovendien is het plan om in de monitor de lastenontwikkeling voor zover mogelijk te monitoren door de opbrengstontwikkeling te volgen. Lasten, opbrengsten en kosten zijn niet hetzelfde. In hoofdstuk 2 gaan wij daarom in op het verschil hier tussen.

De monitor zal de jaarlijkse opbrengstontwikkeling in het waterbeheer afzetten tegen een prognose van de opbrengstenontwikkeling zonder maatregelen om de doelmatigheid te vergroten. In hoofdstuk 3 geven wij aan hoe robuust de huidige prognoses voor de waterketen zijn. Wij geven aan hoe de bestaande prognoses tot stand zijn gekomen, welke gevolgen mogelijke toekomstige ontwikkelingen hebben en in hoeverre het mogelijk is om via boekhoudkundige maatregelen de kosten te verlagen zonder doelmatiger te werken. In hoofdstuk 4 gaan wij in op de prognoses in het watersysteem. In hoofdstuk 5 geven wij weer in hoeverre de informatie die nodig is voor het tweede spoor (de doelmatigheidsmaatregelen) en het derde spoor (het prestatieniveau) van de monitor te vinden is in de benchmarks van de watersector. In hoofdstuk 6 worden de conclusies gepresenteerd.

2. Kosten, opbrengsten en tarieven

2.1. Algemeen

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de kostenstijging in het waterbeheer beperkt zal worden door doelmatigheidsmaatregelen te treffen. Hierdoor zou de lastendrukontwikkeling voor de (belasting)betaler gematigd kunnen blijven.

Gemeenten hanteren een rioolheffing om de kosten van het waterbeheer te dekken (vooral riolering). *Waterschappen* kennen uiteenlopende heffingen: de waterzuivering wordt betaald uit de opbrengsten uit de zuiveringsheffing, het watersysteembeheer vooral uit die van de watersysteemheffing.

Voor heffingen geldt in het algemeen dat de opbrengsten alleen mogen worden ingezet om de kosten ter zake te dekken. Bovendien geldt dat de opbrengsten maximaal kostendekkend mogen zijn.⁷ Gemeenten kennen naast heffingen ook belastingen. De opbrengsten uit belastingen zijn vrij besteedbaar. Voor de meeste gemeenten is de onroerende zaakbelasting (ozb) de belangrijkste belasting.

Drinkwaterbedrijven brengen een prijs in rekening voor de levering van leidingwater. Per 1 juli 2011 is de Drinkwaterwet van kracht geworden. Hierin is bepaald dat ook de prijzen die drinkwaterbedrijven in rekening brengen maximaal kostendekkend mogen zijn.⁸

Provincies dekken een klein deel van de kosten die zij maken in het waterbeheer uit de opbrengsten uit leges. Daarnaast kennen zij een grondwaterbelasting. Het grootste deel van de kosten wordt echter gedekt uit de algemene middelen (zie hoofdstuk 4).

Voor *Rijkswaterstaat* geldt dat alle uitgaven worden gedaan via de rijksbegroting.

Er is een relatie tussen de kosten die de waterbeheerders maken en de bedragen die zij in rekening brengen. Om uiteenlopende redenen is de ontwikkeling van de kosten niet direct te vertalen naar een lastenontwikkeling. In dit hoofdstuk gaan we kort in op de verschillen tussen tarieven, opbrengsten en kosten. Allereerst geven wij de belangrijkste redenen aan waardoor verschil kan ontstaan tussen de tarief-, opbrengst-, en kostenontwikkeling (paragraaf 2.2). Vervolgens geven wij in paragraaf 2.3 aan welke gevolgen dit heeft voor het monitoren van de doelmatigheidswinsten.

2.2. Verschil tarieven, opbrengsten en kosten

Tarieven bepalen in belangrijke mate wat burgers betalen. De mutatie van de tarieven geeft een beeld van de mate waarin de lastendruk verandert voor de (belasting)betaler. Drinkwaterbedrijven, gemeenten, en waterschappen bepalen de

⁷ Gemeentewet artikel 229b, Waterschapswet artikel 115 lid 3.

⁸ Artikel 12 Drinkwaterwet.

hoogte van de tarieven.⁹ Omdat de tarieven maximaal kostendekkend mogen zijn wordt daarbij allereerst gekeken naar de benodigde opbrengst. Daarnaast kunnen de volgende beleidskeuzen een rol spelen.

- Reserves: gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven kunnen ervoor kiezen om de lastenontwikkeling te beperken door geld te onttrekken uit reserves (als de omvang van de reserves dit toelaat). Ook is het mogelijk het tarief iets hoger vast te stellen om zo reserves op te bouwen.
- Tariefsysteem: gemeenten kunnen voor de rioolheffing uiteenlopende tariefsystemen hanteren. Het tarief kan bijvoorbeeld gelijk zijn voor alle huishoudens (vastrecht), maar ook afhankelijk van waterverbruik, grootte van het huishouden of de woz-waarde van een woning. De tariefsystemen die worden gehanteerd voor bedrijven variëren nog sterker.¹⁰ Door het tariefsysteem aan te passen kunnen gemeenten bijvoorbeeld grotere watergebruikers meer laten betalen voor de rioolheffing.

De prijzen die drinkwaterbedrijven in rekening brengen verschillen van de bedragen die (belasting)betalers betalen doordat het drinkwater is belast met diverse belastingen. Bovenop het vastgestelde tarief komt nog btw (6 procent) en belasting op leidingwater (in 2011 0,158 euro per kubieke meter water). Dit zijn lasten die belastingbetalers voldoen bij de drinkwaternota, maar drinkwaterbedrijven hebben hier geen invloed op.¹¹

De *opbrengsten* geven aan welke inkomsten gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven hebben. Opbrengsten nemen toe door zowel tarief- als grondslagontwikkelingen op macroniveau. De opbrengst uit de zuiveringsheffing van een waterschap is bijvoorbeeld het tarief van deze heffing vermenigvuldigd met het aantal vervuilingseenheden dat wordt aangeslagen. Dit betekent dus dat zowel een verandering van het tarief als een verandering van het aantal aanslagen of aangeslagen eenheden effect heeft op de opbrengst. De ontwikkeling van de grondslag is over het algemeen een autonoom proces waar decentrale overheden en waterleidingbedrijven (in ieder geval op korte termijn) geen invloed op hebben.

Figuur 1 illustreert dit verschil tussen opbrengsten en door huishoudens betaalde bedragen. De blauwe lijn geeft de cumulatieve stijging van de opbrengst uit de rioolheffing weer tussen 2004 en 2010 (lopende prijzen), de rode lijn de cumulatieve stijging van het gemiddelde tarief in Nederland. De opbrengst uit de rioolheffing is in

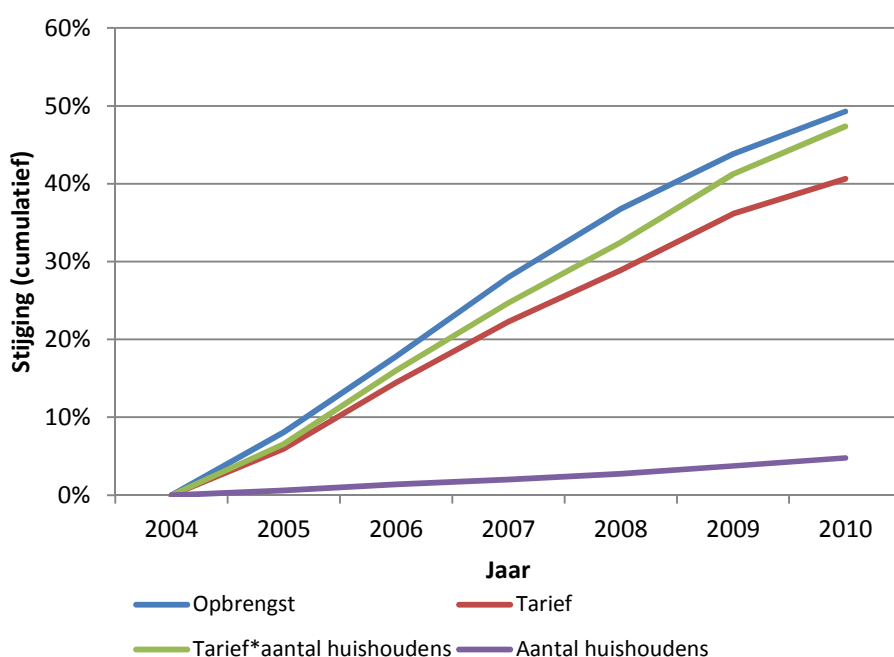
⁹ Omdat Rijkswaterstaat nauwelijks heffingen kent en deze bij de provincies een erg kleine rol spelen bij het dekken van de kosten laten we beide in de rest van dit hoofdstuk buiten beschouwing.

¹⁰ De rioolheffing voor bedrijven kan bijvoorbeeld ook nog afhankelijk zijn van het aantal werknemers, of de oppervlakte van het perceel.

¹¹ In een aantal gemeenten betalen drinkwaterbedrijven ook precariobelasting voor het gebruik van grond. Drinkwaterbedrijven die gebruik maken van grondwater om water te winnen betalen een grondwaterbelasting. Dit zijn kosten voor de drinkwaterbedrijven. Zij berekenen deze kosten door aan de afnemers van drinkwater. De in de tekst genoemde belastingen zijn opslagen op de prijs die drinkwaterbedrijven berekenen. Waterbedrijven die gebruik maken van grondwater betalen nog een provinciale grondwaterheffing (circa 1 tot 3 cent per kubieke meter onttrokken grondwater), en grondwaterbelasting (in 2011 0,1963 euro per kubieke meter water). Waterschappen kennen soortgelijke kostenposten: zij betalen het rijk een heffing voor de lozing van het effluent op rijkswater.

2010 49 procent hoger dan in 2004 (dat is een gemiddelde jaarlijkse stijging van 6,9 procent), het tarief is 41 procent hoger (gemiddelde jaarlijkse stijging van 5,8 procent). De rioolheffing wordt voor een groot deel betaald door huishoudens. Het aantal huishoudens is in de betreffende periode gestegen met 5 procent. De groene lijn geeft de stijging weer van het gemiddelde tarief vermenigvuldigd met het aantal huishoudens. De stijging blijkt zoals verwacht minder af te wijken van de stijging van de opbrengst dan wanneer we alleen naar het tarief kijken. De gemiddelde jaarlijkse stijging is in dit geval is 6,7 procent. Eén van de redenen waarom de stijging van de opbrengst niet samenvalt met de stijging van het gemiddelde tarief vermenigvuldigd met het aantal huishoudens is dat niet alleen huishoudens maar ook bedrijven rioolheffing betalen.

Figuur 1. Cumulatieve stijging van de opbrengst en het tarief van de rioolheffing vanaf 2004 (lopende prijzen)



Bronnen: CBS (Aantal huishoudens en opbrengst rioolheffing) en COELO (tarief)

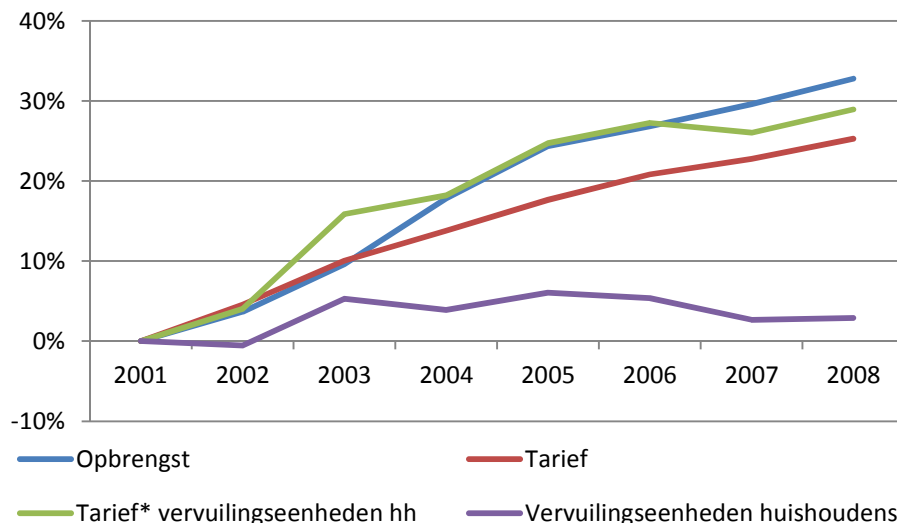
Figuur 2 illustreert hetzelfde voor de waterschappen. Hier wordt de ontwikkeling van de verontreinigingsheffing weergegeven van 2001 tot en met 2008.¹² De opbrengst is in 2008 33 procent hoger dan in 2001 (gemiddelde stijging is 4,1 procent per jaar). Het tarief is in 2008 25 procent hoger (gemiddelde jaarlijkse stijging is 3,3 procent). Het aantal vervuilingseenheden is echter ook gestegen (gemiddeld 2,9 procent per jaar). De verontreinigingsheffing werd ook voor een groot deel betaald door huishoudens.

¹² In 2009 is de Wet modernisering Waterschapsbestel van kracht geworden. De verontreinigingheffing werd toen vervangen door een zuiveringheffing. Omdat deze minder kosten dekt dan de oude verontreinigingsheffing is een vergelijking in de tijd in deze figuur niet goed mogelijk.

Als we het tarief van de verontreinigingsheffing vermenigvuldigen met het aantal vervuilingseenheden van huishoudens wordt het verschil ook hier kleiner (groene lijn).

De lastenontwikkeling voor de (belasting)betaler (het bedrag dat een huishouden betaalt) is dus niet alleen afhankelijk van de benodigde opbrengst, maar ook van de ontwikkeling van het aantal huishoudens, waterverbruik, watervervuiling, of andere gehanteerde grondslagen.

Figuur 2. Cumulatieve stijging van de opbrengst en het tarief van de verontreinigingsheffing vanaf 2001 tot 2008 (lopende prijzen)



Bronnen: CBS (Aantal huishoudens en opbrengst rioolheffing) en COELO (tarief)

De opbrengsten uit de heffingen van gemeenten en waterschappen worden gebruikt om de *kosten* die zij maken in het waterbeheer te dekken. De opbrengsten uit de drinkwatertarieven worden gebruikt om de kosten voor productie, distributie van drinkwater te vergoeden. Kosten hebben vaak direct verband met de werkzaamheden. Voorbeelden van deze directe kosten zijn de kosten voor het stroomverbruik in gemalen en bij de waterzuivering (waterschappen), of het inspecteren van rioolbuizen (gemeenten) en onderhouden van drinkwaterleidingen (drinkwaterbedrijven). Daarnaast zijn er overige, indirectere kosten. De waterschappen geven bijvoorbeeld aan dat ook planvorming, vergunningverlening, handhaving, en de perceptiekosten van belastingheffing een rol spelen in de opbrengstontwikkeling. Ook deze kosten worden gedekt uit de opbrengsten.

Voor gemeenten geldt dat zij (een deel van) de kosten in het waterbeheer ook kunnen dekken uit de algemene middelen, in plaats van uit de opbrengsten uit de rioolheffing. Hierbij spelen twee gerelateerde punten een rol. Ten eerste hebben gemeenten enige vrijheid om te bepalen welke kosten worden gedekt uit de opbrengsten uit de rioolheffing en welke kosten uit de algemene middelen. Een gemeente mag bijvoorbeeld de inkomsten die zij derft doordat de aanslag voor minima wordt

kwijtgescholden toerekenen aan de rioolheffing, maar deze kosten kunnen ook worden gedekt uit de algemene middelen.¹³

Ten tweede is het zo dat een gemeente kan besluiten om niet alle kosten waarvan zij heeft bepaald dat die kunnen worden gedekt uit de rioolheffing ook te dekken uit de opbrengsten uit de rioolheffing. De mate waarin de aan waterbeheer toegerekende kosten worden gedekt uit de opbrengsten uit de rioolheffing, wordt uitgedrukt in het kostendeckingspercentage. In 2011 kennen voor het eerst alle gemeenten een rioolheffing.¹⁴ De gemiddelde kostendeckking is in 2011 97,7 procent. In 81 procent van de gemeenten is er volledige kostendeckking. In de overige gemeenten wordt een deel van de kosten gedekt uit de algemene middelen.¹⁵ Omdat het gemiddelde kostendeckingspercentage hoog is, is landelijk het deel van de kosten rondom gemeentelijk waterbeheer dat wordt gedekt uit de algemene middelen beperkt.

Waterschappen hebben in mindere mate de beschikking over algemene middelen. Ze heffen geen belastingen die algemeen besteedbaar zijn en krijgen geen vrij besteedbare middelen via een algemene uitkering door het rijk. Ze ontvangen wel (net als gemeenten) dividend als aandeelhouders van onder meer de NWB Bank (vaak 'Waterschapsbank' genoemd). Deze inkomsten kunnen onder meer gebruikt worden om een deel van de kosten van het zuiveringsbeheer te dekken.

Drinkwaterbedrijven hebben geen beschikking over overige algemene middelen die kunnen worden ingezet om de kosten te dekken.

2.3. Gevolgen voor prognoses

Bij het monitoren van de doelmatigheidswinst wordt onder meer gekeken naar de ontwikkeling van de opbrengsten van de waterheffingen en drinkwaterprijzen. Verondersteld wordt dat hierdoor een beeld kan worden verkregen van de mate waarin doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd en van de lastenontwikkeling voor de (belasting)betaler. Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat de ontwikkeling van de kosten, opbrengsten en tarieven niet gelijk hoeft te zijn.

De opbrengstontwikkeling verschilt van de lastenontwikkeling doordat de opbrengst zowel afhankelijk is van de grondslag als van het tarief. Als het aantal huishoudens en bedrijven in een gemeente of waterschap daalt, wordt eenzelfde opbrengst dus door een kleiner aantal betalers opgebracht. De tarieven stijgen dan, terwijl de opbrengsten gelijk blijven. Dit kan een lastenverhoging betekenen in gemeenten die een krimpende bevolking kennen. Figuur 1 en figuur 2 geven weer dat er in het verleden verschil was tussen de ontwikkeling van de opbrengsten en tarieven. De twee gegevens zijn dus niet gelijk.

¹³ In 2010 heeft de VNG een model kostenonderbouwing gepubliceerd voor onder meer de rioolheffing. Het doel is dat meer transparantie ontstaat over de keuzen die gemeenten maken om bepaalde kosten wel of niet toe te rekenen aan de rioolheffing.

¹⁴ In 2010 bekostigde één gemeente (Terneuzen) de riolering grotendeels uit de algemene middelen, omdat er geen heffing voor huishoudens was.

¹⁵ Allers et al. (2011).

In de monitor van de betrokken partijen zou hiermee rekening kunnen worden gehouden door niet alleen de opbrengstontwikkeling weer te geven, maar ook de lastenontwikkeling. Doordat vooral gemeenten verschillende tariefsystemen hanteren kan dit echter complex zijn. Voor de lastenontwikkeling voor huishoudens zijn al uitgangspunten ontwikkeld om tarieven vergelijkbaar te maken.¹⁶ Voor bedrijven is dit lastiger omdat de tariefsystemen complexer zijn.

De opbrengstontwikkeling uit de rioolheffing kan in individuele gemeenten verschillen van de lastenontwikkeling wanneer een gemeente besluit om over te stappen op een ander tariefsysteem. In een gemeente die een vastrecht kende en een tarief introduceert dat afhankelijk is van waterverbruik zullen eenpersoonshuishoudens bijvoorbeeld vaak minder gaan betalen voor de rioolheffing. Omdat er jaarlijks maar een klein aantal gemeenten is dat besluit om een ander tariefsysteem te hanteren is het effect op macroniveau verwaarloosbaar.

Opbrengsten zijn ook niet gelijk aan de kosten. Gemeenten en waterschappen kunnen middelen onttrekken uit, of doteren aan de reserves. Bij een onttrekking is een lagere opbrengst nodig. De tariefstijging kan dan ook beperkter blijven dan wanneer geen reserves zouden worden ingezet. Er zullen jaarlijks gemeenten en waterschappen zijn die op deze wijze de tariefstijging beperken.¹⁷ Ook hier geldt dat binnen een afzonderlijk(e) gemeente of waterschap de inzet van reserves merkbaar effect kan hebben op de lastenontwikkeling van de belastingbetaler.

Op macroniveau heeft dit gevolgen wanneer veel gemeenten of waterschappen besluiten geld te onttrekken of juist te doteren. Bestuurders kunnen het bijvoorbeeld de komende jaren door het economische klimaat aantrekkelijk vinden om middelen te onttrekken aan reserves om zo de lastenstijging voor de belastingbetaler te beperken. Omdat de in te zetten reserves een keer op zijn kan dit beleid niet eindeloos worden voortgezet. Het is voor veruit de meeste gemeenten en waterschappen niet mogelijk om tien jaar lang op grote schaal reserves in te zetten. Er zijn bovendien gegevens voorhanden over de onttrekking en dotaties aan reserves door gemeenten en waterschappen. De waterschappen geven jaarlijks bij een gegevensvraag van de UvW, CBS en COELO aan wat de opbrengst uit de zuiveringsheffing zou zijn zonder onttrekking of dotatie. Voor de benchmark Riolering in beeld zijn soortgelijke gegevens opgevraagd voor gemeenten. De ontwikkeling is daarom op macroniveau te volgen.

Ten slotte zijn er verschillen tussen de opbrengsten van de rioolheffing en de kosten van de riolering doordat gemeenten verschillende keuzen maken bij de vraag welke kosten zij al dan niet dekken uit de opbrengst uit de rioolheffing en omdat de kostendekking onvolledig kan zijn. In paragraaf 2.2 blijkt dat de kostendekking gemiddeld bijna volledig is. Op macroniveau is het effect dan ook beperkt. In individuele gemeenten kan wel een sterke stijging ontstaan van tarieven doordat de kostendekking wordt verhoogd. De kosten die worden gedekt uit de rioolheffing kunnen stijgen doordat gemeenten meer kosten dekken uit de rioolheffing dan

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de jaarlijkse Atlas van de Lokale Lasten, COELO.

¹⁷ Volgens de Unie van Waterschappen zijn de reserves van veel waterschappen zo laag dat deze de komende jaren niet meer ingezet kunnen worden.

voorheen. Het gaat hierbij echter om kleine bedragen in vergelijking met de kosten die gemeenten maken voor de kapitaallasten (afschrijving riolering).¹⁸ Dit heeft dan ook maar beperkt effect heeft op macroniveau.

2.4. Conclusie

Er zijn verschillen tussen tarieven, opbrengsten en kosten. Tarieven bepalen in belangrijke mate wat de belastingbetaler betaalt. De opbrengsten geven weer wat drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen ontvangen. Naast het tarief speelt hierbij de totale grondslag een rol. De kosten verschillen onder meer van de opbrengsten doordat er reserves kunnen worden op- of afgebouwd.

De opbrengstontwikkeling blijkt in het verleden niet overeen te komen met de lastenontwikkeling doordat de grondslag ook veranderde. In het bestuursakkoord wordt aangegeven dat er voor zal worden gezorgd dat de lokale lasten niet meer dan gematigd zullen stijgen. Omdat er verschil is tussen de opbrengst- en lastenontwikkeling (wat wordt betaald) is het raadzaam om niet alleen de opbrengstontwikkeling op macroniveau te monitoren, maar ook de lastenontwikkeling. Complicatie is echter dat het lastig is om de lastenontwikkeling voor bedrijven te monitoren doordat er grote verschillen zijn tussen de gehanteerde tariefssystemen. Voor huishoudens zijn al wel uitgangspunten beschikbaar om tariefssystemen vergelijkbaar te maken.

Een reden waarom de opbrengstontwikkeling niet gelijk is aan de kostenontwikkeling is dat er middelen kunnen worden gedoteerd aan of onttrokken aan de reserves. Het effect op macroniveau zal over een periode van tien jaar beperkt zijn doordat reserves niet eindeloos op grote schaal ingezet kunnen worden. Er zijn gegevens bekend over onttrekkingen en dotaties door gemeenten en waterschappen in het verleden. Deze cijfers zullen ook de komende jaren worden opgevraagd volgens stichting RIONED en de UvW. Voor wat betreft gemeenten en waterschappen kan dus een correctie worden uitgevoerd als het nodig is om de opbrengstontwikkeling om te rekenen naar de kostenontwikkeling.

¹⁸ Volgens de benchmark riolering bedragen de kapitaallasten 41 procent van de kosten binnen de riolering. 14 procent van de kosten bestaat uit directe investeringen (blz. 111).

3. Prognoses in de waterketen

3.1. Algemeen

In de monitor zullen de ontwikkelingen rond de doelmatigheidswinst in het waterbeheer via drie sporen worden gevolgd. In het eerste spoor wordt de lastenontwikkeling gevolgd. Het plan is om hiervoor na te gaan hoe de opbrengsten uit de prijzen en heffingen in het waterbeheer zich ontwikkelen op macroniveau. Als er doelmatiger wordt gewerkt, kan het zo zijn dat de opbrengst minder sterk stijgt dan wanneer er geen maatregelen worden genomen.

Hier zijn prognoses voor nodig waar in wordt nagegaan hoe de opbrengst zich zou ontwikkelen als er geen maatregelen worden genomen om de doelmatigheid te vergroten. Het streven naar grotere doelmatigheid is niet nieuw. In het Bestuursakkoord Waterketen uit 2007 wordt bijvoorbeeld ook het belang van grotere doelmatigheid benadrukt. De waterketenbeheerders zullen daarom al maatregelen hebben genomen.

Er zijn onder meer in de voorbereiding van het Bestuursakkoord Water 2011 prognoses opgesteld van de opbrengstontwikkeling zonder doelmatigheidswinst. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens uit de begrotingen voor 2010. Dit zijn noodzakelijkerwijs prognoses inclusief de maatregelen die voor 2010 al waren vastgesteld en opgenomen in begrotingen en meerjarenplannen. Het is daarom in de monitor alleen mogelijk om na te gaan of er een extra doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd ten opzichte van de stand van zaken volgens de begrotingen voor 2010.

Er bestaan prognoses hoe de opbrengsten in de waterketen en het watersysteem zich zouden ontwikkelen wanneer geen doelmatigheid vergrotende maatregelen worden genomen tussen 2010 en 2020. In het huidige hoofdstuk wordt onderzocht hoe robuust de prognoses in de waterketen zijn. De waterketen bestaat uit de drinkwaterlevering, afvoer van afvalwater (riolering) en zuivering van afvalwater. Het watersysteem (vooral beheersing van het waterpeil en onderhoud waterkering) komt ter sprake in hoofdstuk 4.¹⁹

In paragraaf 3.2 beschrijven we de bestaande prognoses in de waterketen. Vervolgens gaan we in paragraaf 3.3 na hoe deze prognoses tot stand zijn gekomen. In paragraaf 3.4 gaan we de gevolgen van mogelijke toekomstige ontwikkelingen na en geven we aan of de prognoses hier op kunnen worden aangepast. In paragraaf 3.5 voeren we voor zo ver mogelijk en nodig een gevoeligheidsanalyse uit voor de gehanteerde uitgangspunten of veranderend beleid. In paragraaf 3.6 gaan we ten slotte na welke

¹⁹ De Unie van Waterschappen geeft aan dat het beter zou zijn om in de monitor doelmatigheidswinst het onderscheid tussen watersysteem en waterketen niet te maken omdat veel doelmatigheid vergrotende maatregelen van de waterschappen effect hebben op zowel waterketen als watersysteem (en andere waterschapstaken zoals wegenbeheer). In het Bestuursakkoord Water 2011 wordt echter wel onderscheid gemaakt tussen waterketen en watersysteem en daarom maken wij ook in dit rapport onderscheid.

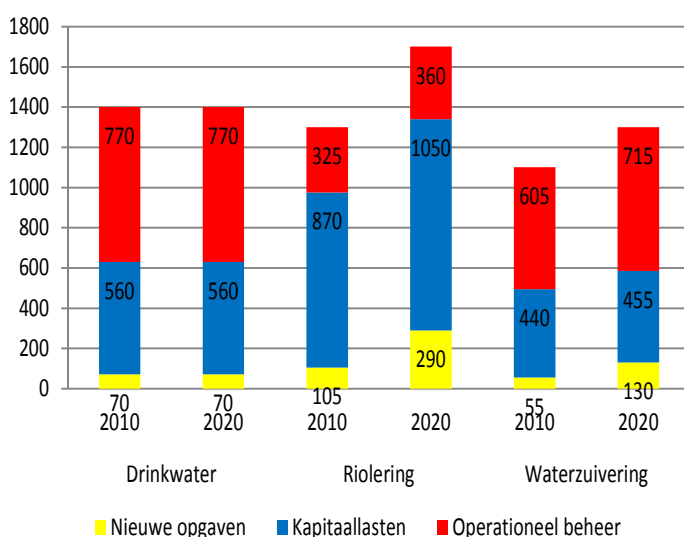
mogelijkheden er zijn om via boekhoudkundige aanpassingen de kosten te verlagen zonder doelmatiger te werken. Paragraaf 3.7 sluit af met een conclusie.

3.2. Beschrijving prognoses

De Commissie feitenonderzoek doelmatig waterketenbeheer heeft onderzocht hoe de doelmatigheid binnen de waterketen kan worden vergroot.²⁰ In dit rapport worden onder meer prognoses gegeven van de kostenontwikkeling tot 2020 bij de drinkwaterbedrijven, gemeentelijk waterbeheer (met name riolering)²¹ en afvalwaterzuivering van de waterschappen wanneer er wel en wanneer er geen maatregelen worden genomen om de doelmatigheid te vergroten.

Figuur 3 geeft de verwachte kostenstijging weer. De totale kosten in de drinkwatersector zullen volgens het rapport naar verwachting gelijk blijven. Er komen weliswaar nieuwe opgaven aan, maar het verkennen hiervan “behoort tot de reguliere processen en leidt niet tot extra kosten”.²²

Figuur 3. Kostenontwikkeling volgens rapport Commissie feitenonderzoek (prijspeil 2010, in miljoen euro per jaar)



²⁰ Commissie feitenonderzoek (2010), blz. 32. Het complete citaat luidt: “De drinkwatersector kent de komende jaren nieuwe opgaven en uitdagingen op het gebied van bronnen zowel kwalitatief als kwantitatief. Vervuiling, verwarming en verzilting zorgen voor een veranderende situatie van de bronnen van de drinkwatervoorziening. De verkenning van deze opgaven behoort tot de reguliere processen en leidt niet tot extra kosten. De verkenningen hebben vooralsnog niet geleid tot concrete grootschalige nieuwe investeringsprogramma’s tussen nu en 2020.”

²¹ Een klein deel van het gemeentelijk waterbeheer maakt deel uit van het watersysteem. De kosten zijn echter klein in vergelijking met de kosten van riolering en er bestaat geen afzonderlijke heffing. Daarom wordt de rioolheffing opgenomen als onderdeel van de waterketen en komt deze niet ter sprake in hoofdstuk 4.

²² Commissie feitenonderzoek (2010), blz. 32.

De kosten voor riolering bedragen in 2010 volgens het rapport 1.300 miljoen euro per jaar. In 2020 loopt dit op tot 1.700 miljoen euro per jaar. Volgens het rapport van de Commissie feitenonderzoek wordt een belangrijk deel van de kostenstijging bij gemeenten veroorzaakt doordat veel rioleringen de komende tien jaar moeten worden vervangen. Daarnaast zijn investeringen nodig voor het afkoppelen van hemelwater van de riolering en de aanpak van grondwaterproblemen. Deze kostenontwikkeling is berekend door te extrapoleren op basis van al bekende ontwikkelingen.

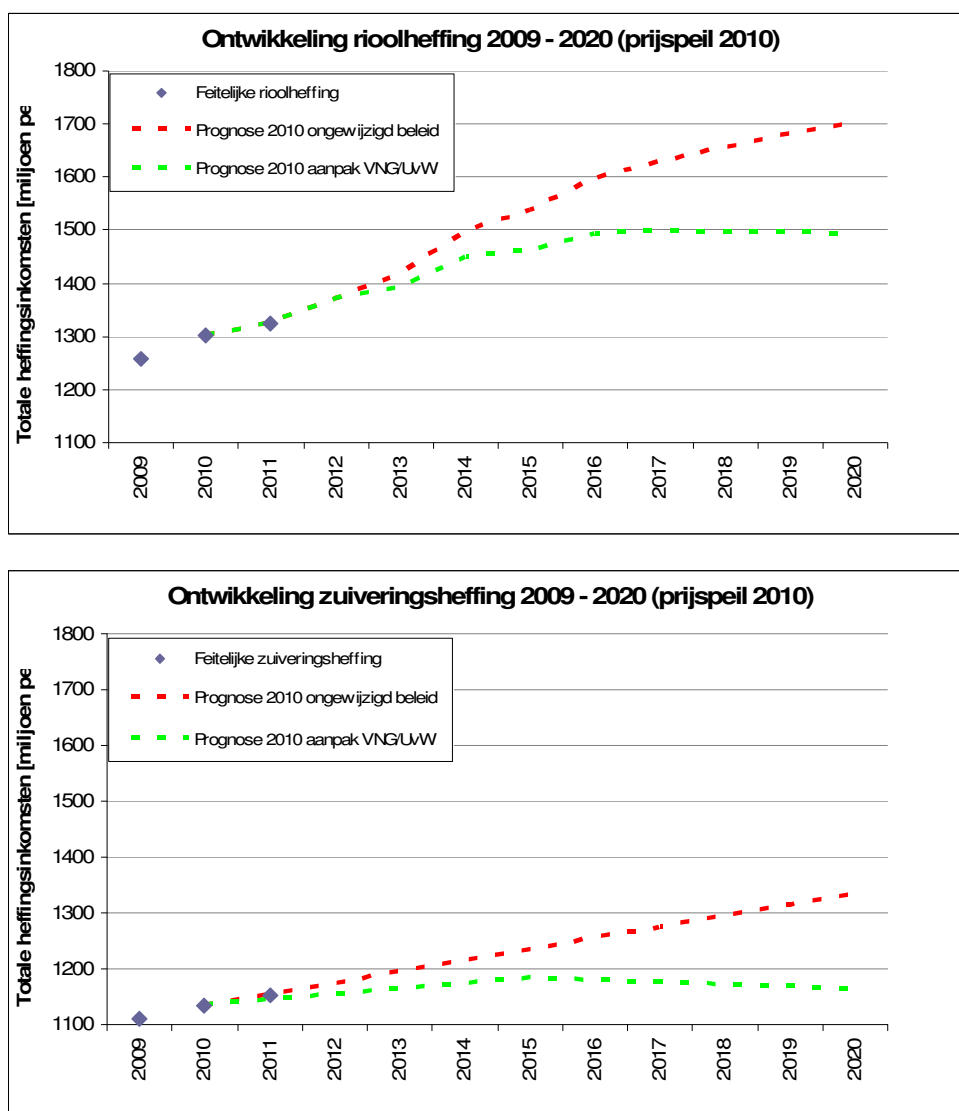
Voor de waterzuivering geldt volgens het rapport een stijging van 1.100 miljoen euro per jaar in 2010 tot 1.300 miljoen euro per jaar in 2020 (alles in prijspeil 2010). Volgens het rapport gaat het hierbij om een kostenontwikkeling. Voor het bepalen van de stijging is gebruik gemaakt van waterbeheersplannen van de waterschappen. In het rapport van de Commissie feitenonderzoek wordt aangegeven dat de kosten tot 2015 zullen stijgen doordat een grotere hoeveelheid nutriënten (stikstof, fosfaat) verwijderd moet worden uit het afvalwater. Het is volgens het rapport onduidelijker hoe de ontwikkelingen na 2015 zullen zijn. De Unie van Waterschappen heeft voor het huidige rapport aangegeven dat de 1.100 miljoen euro betrekking heeft op opbrengsten. De 200 miljoen euro stijging is een kostenstijging (volgens de Unie de kosten van de exploitatie van zuiveringstechnische werken).²³ Deze kostenstijging is opgeteld bij de opbrengsten en zo komt men op een opbrengst in 2020 van 1300 miljoen euro.

In het VNG/UvW-project Samenwerking afvalwaterketen is in 2011 een Plan van aanpak opgesteld om de voortgang van de doelmatigheidsmaatregelen in de afvalwaterketen te monitoren. Er wordt een prognose gegeven van de ontwikkeling van de opbrengsten. Deze is weergegeven in figuur 4.

De prognose van de opbrengstontwikkeling in de rioolheffing is tot stand gekomen met gegevens die zijn opgevraagd voor de benchmark Riolering in beeld uit 2010. De gegevens uit deze publicatie waren nog niet volledig beschikbaar voor het rapport van de Commissie feitenonderzoek. Uit de nieuwe gegevens blijkt dat de opbrengst uit de rioolheffing in 2010 1.325 miljoen euro is (25 miljoen (1,8 procent) hoger dan is aangegeven in het rapport van de Commissie feitenonderzoek) en in 2020 zonder doelmatigheid vergrotende maatregelen 1.704 miljoen euro (4 miljoen euro hoger dan de prognose in het rapport van de Commissie feitenonderzoek). De verschillen tussen de raming in het rapport van de Commissie feitenonderzoek en die in het Plan van aanpak komen vooral doordat er voor het Plan van aanpak nieuwe gegevens beschikbaar zijn.

²³ Volgens de Unie van waterschappen spelen in de zuiveringheffing spelen nog andere kostencomponenten een rol, zie paragraaf 2.2 en 3.3. Deze zijn niet opgenomen in de ontwikkeling van de prognose van de waterketen.

Figuur 4. Opbrengstontwikkeling volgens Plan van aanpak monitor 2011, VNG en UvW (prijsspeil 2010, in miljoen euro per jaar)



Bron: Plan van aanpak monitor van UvW en VNG (augustus 2011)

De opbrengst uit de zuiveringsheffing is volgens de nieuwe prognose 1.134 miljoen (de opbrengsten waren volgens het rapport van de Commissie feitenonderzoek 1.100 miljoen euro) en in 2020 1.334 miljoen euro (de opbrengsten waren in het eerdere rapport 1.300 miljoen euro). Het verschil tussen de bedragen in 2010 en 2020 in het rapport van de Commissie feitenonderzoek en het Plan van aanpak is ontstaan doordat in het Feitenonderzoek de belastingopbrengst in 2009 wordt weergegeven in plaats van die van 2010.

In het Plan van aanpak worden niet alleen de opbrengsten in 2010 en 2020 vermeld, maar ook de ontwikkeling van de opbrengsten in tussenliggende jaren. De ontwikkeling van de rioolheffing tussen 2010 en 2020 is gebaseerd op gegevens die zijn opgevraagd voor de benchmark Riolering in beeld (zie paragraaf 3.3). De ontwikkeling van de zuiveringsheffing zoals weergegeven in figuur 4 is een voorlopige weergave. Voor de UvW zijn de bedragen in 2010 en 2020 het belangrijkste.

De drinkwaterbedrijven zijn (nog) niet met nieuwe prognoses gekomen. VEWIN, de vereniging van waterbedrijven, heeft in juli aangegeven dat er plannen zijn om nog te inventariseren welke ontwikkelingen worden voorzien binnen de drinkwaterbedrijven en of de kosten- of opbrengstontwikkeling hier op moet worden aangepast.

3.3. Onderbouwing prognoses

In deze paragraaf geven wij aan hoe de meest recente prognoses tot stand zijn gekomen.

Drinkwaterbedrijven

Voor de drinkwatersector is de raming van de kosten in het rapport van de Commissie feiteonderzoek uit maart 2010 beschikbaar. Er wordt gesteld dat de kosten naar verwachting gelijk blijven, ondanks nieuwe opgaven. In een gesprek met VEWIN is door de organisatie aangegeven dat deze prognose niet is gebaseerd op berekeningen maar op de ontwikkelingen en het beleid van de afgelopen jaren. Het streven binnen de drinkwatersector is om een kostenstijging zo veel mogelijk te voorkomen. Dit mag wat de sector betreft niet ten koste gaan van de waterkwaliteit. De kosten zouden daarom, afhankelijk van komende ontwikkelingen, toch kunnen gaan stijgen.

Er is in de prognose van de kostenontwikkeling in het drinkwaterbeheer dus niet gekeken naar bijvoorbeeld meerjarenplannen van de tien drinkwaterbedrijven. De prognose is gebaseerd op de veronderstelling dat het mogelijk zou moeten zijn om de kosten gelijk te houden.

Belangrijker dan het gebrek aan onderbouwing is nog dat het hier niet gaat om een prognose van de *autonome* kosten- of opbrengstontwikkeling, dus zonder extra (ten opzichte van de stand van zaken in 2010) doelmatigheid vergrotende maatregelen. Een streven om de kosten gelijk te houden betekent dat er wordt geprobeerd een kostenstijging op het ene gebied te compenseren door elders de kosten te verminderen. Dat kan door (nog) doelmatiger te werk te gaan. Er is uiteraard niets op tegen om de kostenstijging te beperken. Voor de monitor hebben we echter een prognose nodig van de opbrengstontwikkeling zonder eventuele (nieuwe) maatregelen om de doelmatigheid te vergroten. Die is er op het moment dat dit rapport wordt opgesteld niet.

Rioolheffing

De prognose die wordt weergegeven in het Plan van aanpak monitoren van VNG en UvW is op het moment dat dit rapport wordt opgesteld de meest recente prognose.

Deze prognose is gebaseerd op gegevens die zijn opgevraagd voor de benchmark Riolerings in beeld die is gepubliceerd in 2010. De prognose van de opbrengstontwikkeling tot en met 2016 is gebaseerd op opgaven van de hoogte van diverse posten door gemeenten. Stichting RIONED heeft vervolgens gecontroleerd of deze opgave op macroniveau realistisch is door de opbrengsten ook zelf uit te rekenen.²⁴ Het verschil tussen de opbrengstontwikkeling volgens de opgaven door gemeenten en op basis van de berekening door RIONED is verwaarloosbaar. De opgaven tot 2016 zijn dus op verschillende manieren onderbouwd.

Voor de jaren 2017 tot en met 2020 zijn er geen opgaven beschikbaar van alle afzonderlijke kostenposten door gemeenten. Gemeenten hebben wel een prognose gegeven van de investeringen en op basis van deze opgave (en de relevante eerdere gegevens) is berekend hoe hoog de kosten voor afschrijvingen en rente zijn. Voor andere kostenposten (exploitatiekosten en dotaties en onttrekkingen aan reserves) is ervan uitgegaan dat deze gelijk blijven vanaf 2017 omdat er geen basis was om van een andere veronderstelling uit te gaan.

Zuiveringsheffing

In zowel het rapport van de Commissie feitenonderzoek als in het Plan van aanpak monitoren van de Unie van Waterschappen en VNG wordt een stijging genoemd van 2010 op 2020 van 200 miljoen euro.

De basis voor de autonome stijging van 200 miljoen euro zijn de Waterbeheerplannen (WBP) van de waterschappen die waren vastgesteld op het moment dat het rapport van de Commissie feitenonderzoek werd opgesteld (2010). Deze geven onder meer aan welke investeringen nodig zijn tot 2015. Volgens één van de opstellers van de prognose zijn de getallen tot stand gekomen door het optellen van gegevens uit de waterbeheersplannen. Er is van uitgegaan dat alle waterschappen investeringscijfers op dezelfde manier verwerken in de waterbeheersplannen, dus allemaal in lopende of constante prijzen en in het geval van lopende prijzen dat alle waterschappen uitgaan van een zelfde inflatiepercentage.

In het rapport van de Commissie feitenonderzoek wordt gesteld dat de situatie na 2015 ongewis is maar dat er wel een verdere stijging van de kosten wordt verwacht. De prognose van 2015 en 2020 is een 'educated guess'. Deze is volgens één van de opstellers van het rapport tot stand gekomen door na te gaan welke investeringen waarschijnlijk nodig zijn om te voldoen aan de eisen in de Kaderrichtlijn Water. Er zullen mogelijk extra zuiveringsstappen nodig zijn en deze brengen kosten met zich mee. In het verleden is er ook een periode geweest dat er verscherpte eisen kwamen ten aanzien van de zuivering. Op basis van de kennis die toen is opgedaan en de nu beschikbare technologische kennis is een schatting gemaakt van de ontwikkelingen na 2016.

De Unie van Waterschappen heeft aangegeven dat in de prognose alleen de kostenontwikkeling van de exploitatie van zuiveringstechnische werken is

²⁴ De berekening is complex. Simpel gezegd heeft de Stichting berekend hoe hoog gemiddelde kosten per meter buis zijn voor uiteenlopende kostenposten en dit vermenigvuldigd met de totale lengte aan buizen. Hier zijn vervolgens verschillende correcties voor uitgevoerd om te komen tot de opbrengsten.

weergegeven. Andere componenten, zoals planvorming, vergunningverlening, handhaving, en belastingheffing zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Samenvatting

Samengevat blijkt dat de prognose van de ontwikkeling van de opbrengsten uit de rioolheffing is opgesteld op basis van onderbouwde berekeningen. Voor ontwikkeling in de zuiveringsheffing is gebruik gemaakt van plannen van de waterschappen waarbij geen correcties zijn uitgevoerd voor verschillen tussen waterschappen. Ook is alleen nagegaan hoe de kosten van de zuiveringstechnische werken zich zullen ontwikkelen. Andere kostencomponenten zijn niet in beeld gebracht terwijl dit wel had moeten gebeuren. De ontwikkelingen na 2016 zijn een educated guess en daarom is moeilijk te achterhalen hoe deze tot stand zijn gekomen. De nu bestaande prognose in de drinkwatersector is gebaseerd op een veronderstelling waar al nieuw te realiseren doelmatigheidswinst in is meegenomen.

3.4. Toekomstige ontwikkelingen

Bij het opstellen van prognoses kan uiteraard maar beperkt rekening worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen omdat nog niet bekend is wat er precies gaat gebeuren. Wel kan worden nagegaan welk effect mogelijke ontwikkelingen hebben op kosten, opbrengsten en tarieven in de waterketen.

We onderscheiden voor dit rapport economische ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen, en overige ontwikkelingen.

Economische ontwikkelingen²⁵

Economische ontwikkelingen kunnen niet worden beïnvloed door drinkwaterbedrijven, gemeenten of waterschappen maar kunnen wel effect hebben op de kosten die zij maken. We bespreken een aantal mogelijkheden.

De waarde van geld verandert voortdurend; in 2011 is 100 euro door inflatie minder waard dan in 2010. Wie de ontwikkeling van kosten en opbrengsten over de tijd wil bekijken zal hier rekening mee moeten houden. De ontwikkelingen die zijn weergegeven in paragraaf 3.2 zijn uitgedrukt in het prijspeil van 2010. Om na te gaan of er doelmatigheidswinst wordt bereikt zal daarom een inflatiecorrectie plaats moeten vinden. De opstellers van de monitor kunnen ervoor kiezen om ofwel alle ontwikkelingen terug te rekenen naar het prijspeil in 2010, ofwel de autonome ontwikkeling om te rekenen naar het prijspeil van het jaar dat wordt gemonitord.

²⁵ In deze paragraaf worden ontwikkelingen aan de inkomsten kant van gemeenten en waterschappen buiten beschouwing gelaten. Waterschappen dekken een deel van alle kosten (zowel waterketen als watersysteem) uit het dividend dat zij ontvangen als aandeelhouders van de waterschapsbank of Bank Nederlandse Gemeenten. Door veranderende regelgeving voor banken zal het dividend naar verwachting lager worden waardoor een deel van de inkomsten van waterschappen wegvalt. Omdat de procentuele betekenis naar verwachting gering is laten we dit hier verder buiten beschouwing.

Een tweede economische ontwikkeling die de kosten kan beïnvloeden is de hoogte van de *rente*. Binnen de waterketen wordt veel geïnvesteerd. Grote investeringen worden vaak bekostigd met vreemd vermogen. Hier wordt rente over betaald. Als de renteontwikkeling afwijkt van de verwachte ontwikkelingen ten tijde van het opstellen van de prognoses van de autonome ontwikkeling, is de kostenontwikkeling van waterketenbeheerders ook anders. Dit is een ontwikkeling waar de waterketenbeheerders geen invloed op hebben. Om de doelmatigheidswinst na te gaan is het daarom raadzaam om rekening te houden met de ontwikkeling van de rente.

Voor gemeenten en waterschappen is bekend welke rentepercentages worden gehanteerd en is bekend welk deel van de kosten bestaat uit kapitaallasten. Het is dan mogelijk om op macroniveau een correctie aan te brengen op de autonome ontwikkeling wanneer de rente sterk stijgt of daalt. Voor drinkwaterbedrijven is deze informatie niet direct beschikbaar.

De operationele kosten in het waterketenbeheer bestaan onder meer uit de kosten voor energie. De prijs van energie kan de komende jaren stijgen, bijvoorbeeld door een toenemend tekort aan fossiele brandstoffen. Als de prijs van energie sterk stijgt, betekent dit dat de kosten in de waterketen meer stijgen dan nu wordt verwacht. De stijging heeft vooral gevolgen voor drinkwaterproductie en afvalwaterzuivering, omdat zuivering van water energie kost. VEWIN heeft namens de drinkwatersector laten weten dat het mede om deze reden lastig is om een prognose van de kostenontwikkeling op te stellen.

Als de energiekosten de komende jaren sterk stijgen dan is het raadzaam hier rekening mee te houden wanneer de doelmatigheidswinst wordt bepaald. Om een eventuele correctie uit te voeren zijn gegevens nodig over het energieverbruik in de waterketen. In de benchmark van de waterzuivering (Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer) en het drinkwater (Water in zicht) zijn gegevens opgenomen over het energieverbruik. Er zou voor deze sectoren kunnen worden nagegaan of het energieverbruik stijgt. Voor de riolering zou een schatting van de kosten moeten worden gemaakt. Er zijn geen gegevens opgenomen in de benchmark, mogelijk omdat de kosten voor energie beperkt zijn in vergelijking met de overige kosten.

Beleidsontwikkelingen

Drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen hebben te maken met het beleid van de rijksoverheid en met regels vanuit Europa. Deze regelgeving heeft invloed op de kosten van deze waterketenbeheerders, maar zij hebben maar zeer beperkte mogelijkheden om invloed uit te oefenen op dit beleid.

In het verleden heeft het rijksbeleid duidelijk invloed gehad op de kosten en de opbrengsten. Door verscherpte milieueisen van zowel Europa als van het rijk hebben de waterketenbeheerders meer moeten investeren in bijvoorbeeld het zuiveren van water en is binnen de riolering bijvoorbeeld geïnvesteerd in het saneren van risicovolle riool overstorten, afkoppelen van regenwater, en het saneren van woningen die niet zijn aangesloten op de riolering.

Er zijn verschillende mogelijke beleidsontwikkelingen die effect hebben op de kostenontwikkeling van drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen.

Allereerst is recent sprake geweest van een aanpassing van de btw-percentages. Het kabinet Balkenende IV heeft voorgesteld om het hoge btw-percentage met 1 procentpunt te verhogen tot 20 procent. Door de economische crisis is dit niet doorgegaan. De btw-percentages zouden echter alsnog kunnen worden gewijzigd.

Waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven betalen btw over de diensten die zij afnemen van anderen. Ze leveren op hun beurt diensten aan derden. Bedrijven kunnen btw terugvorderen van de belastingdienst. Gemeenten en waterschappen kunnen dit als overheid niet. Gemeenten kunnen de btw die zij betalen voor diensten die te maken hebben met riolering terugvorderen via het btw-compensatiefonds,²⁶ maar mogen bij het vaststellen van de tarieven van de rioolheffing de compensabele btw wel meenemen als kostenpost. Het gemiddelde tarief van rioolheffing kan dus wel stijgen als het btw-tarief stijgt.

Voor waterschappen vormt btw een kostenpost omdat zij deze niet terug kunnen vorderen. Wanneer er hogere btw-percentages worden vastgesteld door het rijk zullen de kosten voor waterschappen daardoor stijgen en zullen zij hogere bedragen in rekening brengen om de kosten te blijven dekken.

Drinkwatergebruikers betalen btw voor drinkwater. Een hogere btw betekent dus ook dat huishoudens en bedrijven meer betalen voor hun waterverbruik. Bij drinkwater gaat het echter niet om doorberekende kosten maar om een belasting.

Drinkwaterbedrijven hebben te maken met andere belastingen dan de btw. De bedrijven die gebruik maken van grondwater betalen *grondwaterbelasting*. Daarnaast betalen drinkwaterbedrijven *Belasting op leidingwater*. Verandering van het tarief van deze belasting betekent een verandering van de kosten die drinkwaterbedrijven maken. De grondwaterbelasting wordt per 1 januari 2012 afgeschaft.²⁷

Veranderende belastingpercentages betekenen een verandering van de kosten binnen de waterketen. Als belastingen veranderen, verandert ook de autonome kostenontwikkeling. Wanneer de btw stijgt, zal dit vooral gevolgen hebben voor de autonome ontwikkeling van de zuiveringsheffing. Om de prognose eventueel aan te passen is een inschatting nodig van het bedrag dat nu wordt betaald aan btw. Vervolgens kan dit bedrag worden omgerekend naar het nieuwe percentage. Hetzelfde geldt voor de belastingen die drinkwaterbedrijven betalen.

Het is mogelijk dat de kosten voor drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen stijgen doordat zij meer taken krijgen in het waterketenbeheer, of een grotere inspanning moeten leveren. Het beleid van het rijk met betrekking tot de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) wordt door de waterketenbeheerders als voorbeeld genoemd. Waterbeheerders, inclusief het rijk, nemen maatregelen om aan de KRW te (gaan) voldoen. Tegelijk geldt dat er een grote bezuinigingsopgave ligt voor het rijk. Binnen de watersector bestaat hierdoor de vrees dat het rijk minder gaat investeren in de waterkwaliteit dan aanvankelijk het plan was. Volgens VEWIN zou dit kunnen betekenen dat drinkwaterbedrijven die gebruik maken van oppervlaktewater een

²⁶ Niet alle btw kan worden teruggevraagd via het btw-compensatiefonds. Alleen in die gevallen dat de gemeente optreedt als overheid is dit mogelijk, zie Wassenaar, Wolvers en Bijl 2003.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Belastingplan 2012.

grotere inspanning moeten gaan leveren (dus meer kosten maken) om water van goede kwaliteit te leveren. De VNG en Stichting RIONED geven aan dat zij verwachten dat het KRW-beleid gedecentraliseerd zal worden en dat er meer kosten bij waterschappen en mogelijk gemeenten komen te liggen.

In het algemeen geldt dat wanneer de waterbeheerders meer taken krijgen of meer moeten doen om hetzelfde te leveren, de kosten bij gelijke efficiency stijgen. De autonome ontwikkeling van de kosten en opbrengsten zoals weergegeven in paragraaf 3.2 verandert dan dus en zou moeten worden aangepast. Het kan echter lastig zijn om hiervoor te corrigeren omdat het niet goed mogelijk is om een scheiding te maken tussen de kosten van activiteiten die men toch al uitvoerde enerzijds, en kosten die worden veroorzaakt doordat men nu nog meer moet doen anderzijds. Dit geldt dus ook wanneer er extra taken zijn in het kader van de KRW.

Drinkwaterbedrijven en waterschappen kunnen mogelijk aantonen dat een grotere inspanning wordt geleverd. Drinkwaterbedrijven zouden hiervoor gegevens moeten presenteren over de kwaliteit van het water van de drinkwaterbronnen. Waterschappen zouden met gegevens moeten komen over de kwaliteit van het water dat zij moeten zuiveren. Wanneer deze minder wordt kunnen drinkwaterbedrijven en waterschappen hiermee laten zien dat hun inspanning groter wordt. Waterschappen hebben gegevens met betrekking tot de waterkwaliteit in de benchmark Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer opgenomen. De drinkwatersector neemt de gegevens niet op in de benchmark. Er verschijnen wel rapportages waarin de kwaliteit van een deel van het gebruikte bronwater wordt weergegeven,²⁸ maar wij hebben geen totaaloverzicht kunnen vinden.

Naast ontwikkelingen op Europees en rijksniveau kan lokaal beleid effect hebben op de autonome ontwikkeling. Het beleid van de ene lokale overheid kan gevolgen hebben voor de kosten van de andere lokale overheid. In het verleden bepaalden provincies en waterschappen bijvoorbeeld veel zaken die betrekking hadden op de riolering (aansluiting buitengebied op riolering en basisinspanning). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de riolering en de kosten van het door waterschappen en provincies bepaalde beleid kwamen terecht bij gemeenten. Dit leidde volgens de VNG tot ondoelmatige maatregelen doordat de partij die bepaalde wat er moest gebeuren hier niet voor hoefde te betalen. Hier is volgens de VNG wel van geleerd en er wordt aan gewerkt om dit in de toekomst te voorkomen.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 hebben gemeenten bijvoorbeeld enige keuzevrijheid om kosten toe te rekenen aan de riolering of deze te dekken uit de algemene middelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kosten van kwijschelding voor huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau. Wanneer een gemeente er voor kiest om voortaan kwijschelding te betalen uit de rioolheffing stijgt de opbrengst. Voor de waterzuivering geldt bijvoorbeeld dat tarieven kunnen stijgen doordat een bedrijf besluit om zelf het water te gaan (voor)zuiveren. Het bedrijf betaalt dan minder aan het waterschap. De kosten veranderen op korte termijn echter niet (de zuiveringscapaciteit blijft gelijk), waardoor de tarieven stijgen.

²⁸ Zie bijvoorbeeld RIWA 2010, RIWA Maas-Meuse 2009.

Door lokale ontwikkelingen kunnen opbrengsten, maar ook tarieven dus sterker stijgen dan nu wordt voorzien. De monitor doelmatigheidswinst zal de ontwikkeling van de opbrengsten op macroniveau volgen. Een lokale verandering van de kosten zal over het algemeen maar beperkte gevolgen hebben voor de autonome ontwikkeling. Een stijging van de opbrengst in de ene gemeente kan wegvallen tegen een daling in de andere gemeente. Lokaal beleid heeft op macroniveau pas gevolgen wanneer meerdere waterschappen, gemeenten een zelfde beleidsoverstap maken of te maken krijgen met dezelfde problemen. Dit zal dan toch vaak weer te herleiden zijn tot ontwikkelingen op (inter)nationaal niveau. Naar verwachting zullen ontwikkelingen op lokaal niveau geen invloed hebben op de autonome ontwikkeling van de opbrengsten.

Overige ontwikkelingen

Het klimaat in Nederland verandert.²⁹ We hebben te maken met extremer weer. Er zijn grotere perioden van droogte en de intensiteit van regenbuien wordt groter. Dit kan betekenen dat extra investeringen nodig zijn. VNG en Stichting RIONED geven aan dat gemeenten hier in de planvorming al rekening mee houden. Ook drinkwaterbedrijven kunnen hier al rekening mee hebben gehouden. Een extreem droog of nat jaar heeft voor de drinkwatersector, afvalwaterzuivering en riolering geen directe gevolgen voor de autonome kostenontwikkeling.

Een andere ontwikkeling is dat in delen van Nederland er minder inwoners komen per vierkante kilometer. Dit betekent in de eerste plaats dat de kosten over een kleiner aantal belastingbetalers kunnen worden verdeeld. Een deel van de kosten van gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven liggen voor de langere termijn vast. Een investering in een rioolwaterzuiveringsinstallatie kan bijvoorbeeld niet op korte termijn worden verkleind omdat er minder belastingbetalers zijn. Dit betekent dat gelijke kosten in sommige gebieden in Nederland wel tot hogere tarieven kunnen leiden. De opbrengsten zullen hierdoor niet veranderen. Voor de prognose van de autonome ontwikkeling van de opbrengsten zijn de gevolgen naar verwachting te verwaarlozen.

Samenvatting

Er kunnen economische, beleids- en overige ontwikkelingen worden onderscheiden die een effect kunnen hebben op de autonome opbrengstontwikkeling. In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de ontwikkelingen die in deze paragraaf aan de orde zijn gekomen.

Bij economische ontwikkelingen speelt in ieder geval de inflatie een rol. Hier zal in iedere monitor rekening mee moeten worden gehouden. Verder kan renteontwikkeling en ontwikkeling van de energieprijzen afwijken van wat was voorzien bij het opstellen van de prognose van de autonome ontwikkeling. Er zijn gegevens over de rentepercentages waar gemeenten en waterschappen van uit zijn gegaan. Waterschappen hebben ook gegevens over het energieverbruik. Voor drinkwaterbedrijven hebben wij geen gegevens gezien over rentepercentages, wel over energieverbruik.

²⁹ Dit blijkt onder meer uit de analyses en de klimaatscenario's van het KNMI.

Beleidsontwikkelingen (vanuit het rijk of vanuit Europa) kunnen ook gevolgen hebben voor de kosten en daarom leiden tot hogere opbrengsten. De btw is al onderwerp van discussie geweest. De btw is een kostenpost voor waterschappen en in iets mindere mate gemeenten omdat zij als overheid geen btw terug kunnen vorderen van de belastingdienst. Bij het berekenen van de prognose van de rioolheffing is de btw als component meegenomen. Voor de waterzuivering is het lastiger om de autonome ontwikkeling te corrigeren voor het effect van een btw-stijging. Dat komt doordat dit niet als afzonderlijke kostenpost is meegenomen in de berekening van de autonome ontwikkeling. Er kan volgens de Unie van Waterschappen wel een correctie worden uitgevoerd door de betaalde btw te schatten.

In het algemeen geldt echter dat vooruit kijken tot 2020 lastig is. Het overzicht in tabel 1 is dan ook niet compleet omdat niet alle ontwikkelingen kunnen worden voorzien.³⁰ Als er nieuwe ontwikkelingen zijn die effect hebben op de kosten is het voor de doelmatigheidsmonitor van belang om zicht te krijgen op deze kostenontwikkeling. Stel dat de kosten sterk stijgen buiten de schuld van de waterketenbeheerders om, dus door autonome processen, dan zou een vergelijking met de huidige prognoses er toe leiden dat het lijkt alsof er geen doelmatigheidswinsten worden gerealiseerd. Een herberekening van de autonome ontwikkeling kan dan laten zien dat er wel doelmatiger wordt gewerkt.

Het kan echter lastig zijn om te onderscheiden hoe de kosten veranderen door de nieuwe ontwikkeling. Extra taken kunnen bijvoorbeeld vervlochten zijn met bestaande werkzaamheden.

³⁰Er kunnen bijvoorbeeld calamiteiten optreden die leiden tot extra kosten. Een voorbeeld is de brand bij het bedrijf Chemie Pack in Moerdijk.

Tabel 1.Overzicht van mogelijke ontwikkelingen (waterketen)

	Sector	Extra gegevens nodig	Frequentie herberekening autonome ontwikkeling
Economische ontwikkelingen			
Inflatie	Algemeen	Nee	Autonome ontwikkeling jaarlijks corrigeren of opbrengsten omrekenen naar 2010
Rente	Drinkwatersector	Nu geen gegevens gevonden	Als uit nieuwe gegevens-uitvraag bij gemeenten en waterschappen blijkt dat rente verandert t.o.v. opgave 2010
	Riolering	Gegevens over rekenrente zijn opgevraagd in benchmark	
	Zuiveringsheffing	Gegevens over rekenrente worden jaarlijks opgevraagd	
Energie	Drinkwatersector	Nee	Als prijs energie fors verandert
	Riolering	Kosten energie zijn in deze sector gering in vergelijking met totale kosten	
	Zuiveringsheffing	Gegevens zijn beschikbaar via benchmark	
Beleidsontwikkeling			
Btw-tarief	Drinkwatersector	Nee	Als btw-tarief verandert
	Riolering	Nee, in berekeningen voor prognoses is btw-component afzonderlijk meegenomen	
	Zuiveringsheffing	Er kan volgens UvW een ruwe inschatting worden gemaakt van het effect	
Ontwikkelingen rond KRW	Drinkwatersector	Kwaliteit van water dat als bron dient kan minder worden. Daarom gegevens nodig over kwaliteit van dit water.	Afhankelijk van mate waarin KRW-taken voortaan bij gemeenten komen
	Riolering	Kosten als gevolg nieuwe taken. Door grote vervlechting met bestaande taken is dit waarschijnlijk niet te onderscheiden	
	Waterzuivering	Kwaliteit van afvalwater wordt gerapporteerd in bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer	
Overig			
	Algemeen	Raadzaam om gegevens te verzamelen over nieuwe ontwikkelingen bij waterketenbeheerders als gevolg van rijks en Europees beleid	Omdat evt. nieuwe taken vaak vervlochten zijn met bestaande taken is het lastig om aan te geven welk deel van de kosten nieuw is

3.5. Gevoeligheidsanalyse

In de voorgaande paragrafen is weergegeven welke prognoses er zijn van de ontwikkeling van de autonome kosten- en opbrengstontwikkeling en hoe deze tot stand zijn gekomen. Daarnaast is aangegeven of er ontwikkelingen kunnen zijn die deze prognoses zouden kunnen beïnvloeden. In de huidige paragraaf wordt nagegaan hoe gevoelig de prognoses zijn voor veranderingen. Om de gevoeligheid te bepalen hebben wij gegevens nodig waarmee wij deze ontwikkelingen kunnen doorberekenen. Helaas zijn deze niet beschikbaar voor de drinkwatersector (de prognose is zoals blijkt in paragraaf 3.3 niet gebaseerd op berekeningen maar op een veronderstelling). Er zijn voor de drinkwatersector daarom geen gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

Allereerst kan worden nagegaan hoe gevoelig een prognose is voor een verandering van de aannamen. De ontwikkeling van de zuiveringsheffing tot 2015 is bepaald op basis van Waterbeheersplannen van waterschappen. Wij hebben geen cijfermatige onderbouwing ontvangen. Wij beschikken echter wel over andere gegevens waarmee de gevoeligheid voor een inflatiecorrectie kan worden nagegaan.

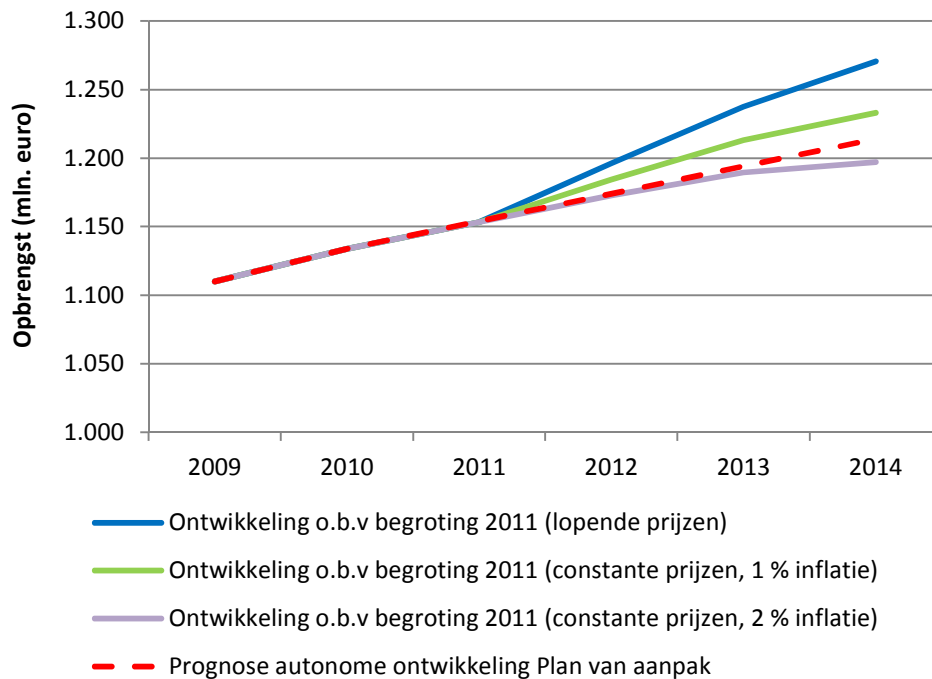
Zoals aangegeven is er bij de prognoses van uitgegaan dat alle waterschappen de bedragen op basis van dezelfde uitgangspunten in begrotingen en andere plannen opnemen. Het kan echter zijn dat een deel van de waterschappen bedragen weergeeft in lopende prijzen, terwijl een ander deel de bedragen heeft verhoogd met een inflatiepercentage.

Waterschappen hebben voor de nieuwe begrotingen ook nieuwe meerjarenbegrotingen opgesteld waar in ook de kosten rondom de waterzuivering worden meegenomen. Een groot deel van de gegevens wordt jaarlijks opgevraagd door de Unie van Waterschappen. In 2011 is net als in andere jaren opgevraagd wat de verwachte opbrengstontwikkeling is van onder meer de zuiveringsheffing.³¹ We kunnen deze cijfers gebruiken om na te gaan hoe gevoelig de ontwikkeling van de zuiveringsheffing is voor de aanname dat de inflatie in alle waterschapsbegrotingen op dezelfde manier is verwerkt.³²

³¹ Alle waterschappen hebben gegevens aangeleverd tot en met 2014. Omdat de gegevens voor 2015 niet compleet zijn kunnen wij deze niet meenemen.

³² Om een goed beeld te geven van het effect van een inflatiecorrectie is er hier voor gekozen om gebruik te maken van de begrotingen uit 2011. Waterschappen hebben voor deze begrotingen opgave gedaan tot 2014. Om de autonome ontwikkeling in beeld te brengen moet gebruik gemaakt worden van de gegevens uit de begrotingen voor 2010.

Figuur 5 Ontwikkeling zuiveringsheffing op basis van gegevens opgevraagd in 2011 door UvW (prijspeil 2010)

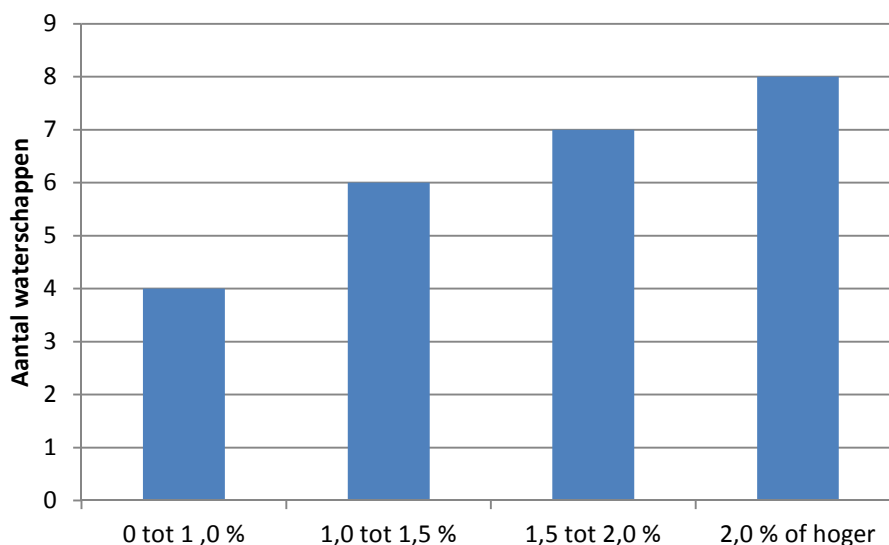


Figuur 5 geeft weer wat de kostenontwikkeling in de waterzuivering is volgens de begrotingen uit 2011. De blauwe lijn geeft weer hoe de opbrengst uit de zuiveringsheffing zich ontwikkelt als waterschappen de opbrengsten allemaal hebben doorgegeven in lopende prijzen. In 2014 zou de opbrengst in dat geval 1.270 miljoen euro zijn in plaats van de 1.214 miljoen euro volgens het Plan van Aanpak (rode gestippelde lijn). De groene lijn geeft weer hoe de opbrengst uit de zuiveringsheffing zich ontwikkelt als waterschappen de opbrengsten allemaal hebben doorgegeven in constante prijzen en zij allemaal zijn uitgegaan van 1 procent inflatie. De gele lijn geeft hetzelfde weer, maar dan bij 2 procent inflatie. Wanneer alle waterschappen uitgaan van 1 procent inflatie is de autonome stijging van de opbrengst in 2014 19 miljoen euro hoger dan volgens de prognose in het Plan van aanpak, bij 2 procent is de opbrengst 17 miljoen euro lager.

Er is in de enquête uit 2011 gevraagd welke inflatiepercentages de waterschappen hanteren in de begroting. Figuur 6 geeft een frequentieverdeling weer. De inflatiepercentages variëren van 0 procent tot 2,5 procent.

Figuur 5 laat zien dat om een prognose van de autonome ontwikkeling van de opbrengst uit de zuiveringsheffing te bepalen het van belang is om de cijfers uit de waterschapsbegrotingen vergelijkbaar te maken. In de bestaande prognose is er van uitgegaan dat alle waterschappen de cijfers op dezelfde wijze weergeven in Waterbeheersplannen en begrotingen. Om een robuuste prognose op te stellen moet zeker rekening worden gehouden met deze verschillen en dit is niet gebeurd.

Figuur 6 Frequentieverdeling Inflatie percentages in begroting volgens waterschappen



De Stichting RIONED is voor de prognose van de rioolheffing de robuustheid nagegaan door opgaven door gemeenten zelf op een andere wijze na te rekenen (zie paragraaf 3.3). Het verschil in resultaat is verwaarloosbaar en de prognose is robuust. Daarnaast zijn de berekeningen dusdanig gedetailleerd dat het mogelijk is om door te rekenen hoe hoog de opbrengsten zouden zijn als de btw vanaf 2013 geen 19 procent is maar 20 procent. De opbrengst in 2020 zou dan circa 5 tot 10 miljoen euro hoger zijn dan volgens de huidige prognose. Als de rekenrente 0,5 procentpunt hoger zou zijn vanaf 2013 dan zou de opbrengst uit de rioolheffing in 2020 naar schatting 50 tot 60 tot miljoen euro hoger zijn dan volgens de huidige prognose. De gegevens die beschikbaar zijn om een prognose op te stellen van de rioolheffing bieden mogelijkheden om eventuele wijzigingen in onderliggende variabelen door te rekenen.

3.6. Boekhoudkundige mogelijkheden bijsturen kosten en opbrengsten

Er wordt van gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven verwacht dat zij de kostenstijging beperken door een doelmatigheidswinst te realiseren. De doelmatigheidswinst moet worden gerealiseerd door efficiënter te werken. Er zijn ook mogelijkheden om de kosten (vooral op korte termijn) te drukken zonder doelmatigheid vergrotende maatregelen te nemen. Door boekhoudkundige aanpassingen kunnen in theorie kosten worden gedrukt terwijl er in feite niet doelmatiger wordt gewerkt. In deze paragraaf gaan wij in op de mogelijkheid om de afschrijvingstermijn aan te passen.

Afschrijven

Er wordt fors geïnvesteerd in het waterketenbeheer. Rioolbuizen en waterleidingen moeten bijvoorbeeld worden vervangen en zuiveringsinstallaties aangepast. De bekostiging van investeringen kan op verschillende manieren plaatsvinden. Wanneer rioolbuizen worden vervangen dan kan de gemeente dit in één keer financieren door geld te onttrekken aan de voorzieningen.³³ Het betrokken bedrag verschijnt dan niet in de gemeentelijke rekening. Het is ook mogelijk om de investering te activeren (op de balans te zetten) en af te schrijven. Wanneer de uitgaven voor de rioolbuizen op de balans worden gezet moet hier ook financiering tegenover staan. Wanneer een investering wordt geactiveerd wordt rente betaald. Naast de te betalen rente betaalt een gemeente ieder jaar een bedrag voor de afschrijving. De hoogte van dit bedrag is onder meer afhankelijk van de afschrijvingstermijn. Rente en afschrijvingskosten worden opgenomen in de gemeentelijke jaarrekening.

De afschrijvingstermijn bepaalt welk bedrag per jaar betaald wordt en hoe dit verdeeld wordt over de tijd. Bij een kortere afschrijvingstermijn wordt er per jaar een hoger bedrag betaald voor de investering dan bij een langere afschrijvingstermijn. Omdat de investering bij een kortere afschrijvingstermijn ook eerder is afgeschreven wordt er in totaal minder rente betaald. De uiteindelijke totale kosten zijn daardoor lager. Bij een langere afschrijvingstermijn zijn de kosten per jaar lager. Omdat er langer rente wordt betaald zijn de totale kosten voor dezelfde investering echter hoger dan bij een kortere afschrijvingstermijn.

Waterketenbeheerders kunnen in theorie beslissen om de jaarlijkse kosten de komende jaren te verlagen door afschrijvingstermijnen te verlengen. Er hoeft in dat geval immers de eerste jaren minder te worden betaald voor afschrijvingen. Wanneer de afschrijvingstermijn echter alleen maar wordt aangepast om de kosten over een langere tijd te spreiden is geen sprake van grotere doelmatigheid. Stichting RIONED heeft recent een discussie opgestart over de afschrijvingstermijn. Volgens de stichting zou de afschrijvingstermijn voor de riolering juist verkort moeten worden. De kosten op korte termijn stijgen dan weliswaar, maar de totale kosten van investeringen dalen (omdat er minder rente wordt betaald).

Het is in theorie mogelijk om de kosten op korte termijn te verlagen via de afschrijvingstermijn. Drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen zijn echter wel onderworpen aan een accountantscontrole. Een aanpassing van de afschrijvingstermijn van bestaande investeringen moet worden onderbouwd om goedkeuring te krijgen van de accountant. Aanpassing kan dus niet zo maar, maar is wel mogelijk. Het is mogelijk erwijs eenvoudiger om de afschrijvingstermijn van nieuwe investeringen te verlengen. Ook dit moet worden onderbouwd, maar omdat het niet gaat om een verandering van de afschrijvingstermijn maar een vaststelling is het ook

³³ Er is verschil tussen voorzieningen en aan reserves. In het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) is bepaald dat de voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen. Er wordt van tevoren bepaald waarvoor de voorziening wordt ingesteld en de bestemming mag niet worden gewijzigd. Reserves behoren bij het eigen vermogen. Er hoeft niet te worden vastgelegd hoe het geld uit een reserve wordt ingezet. Zelfs als dit wel is gedaan dan kan de bestemming later toch nog worden gewijzigd. Voor waterschappen geldt een zelfde regelgeving.

makkelijker om aan te geven waarom voor deze (lange) afschrijvingstermijn wordt gekozen.

Omdat de kosten op korte termijn dalen, kan het bestuurlijk aantrekkelijk lijken om een onderbouwing te vinden om de afschrijvingstermijn te verlengen. De kostenstijging is hierdoor op korte termijn immers kleiner dan bij een kortere afschrijvingstermijn. Om in de monitor doelmatigheidswinst eventueel na te gaan of de afschrijvingstermijn is aangepast zou informatie beschikbaar moeten zijn over de termijnen die in 2010 worden gehanteerd. Deze gegevens zijn voor zo ver wij hebben kunnen achterhalen niet centraal beschikbaar voor de drinkwaterbedrijven. De gegevens zijn wel opgevraagd voor de benchmark Riolering in beeld. Als gemeenten deze termijn aanpassen dan zal dat zichtbaar zijn in de toekomstige benchmarks. De Unie van Waterschappen vraagt jaarlijks informatie op over de afschrijvingstermijn bij de waterschappen. Ook hier is het dus mogelijk om in de toekomst na te gaan of deze is veranderd.

3.7. Conclusie

In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe robuust de prognoses van de autonome ontwikkeling van de kosten en opbrengsten in de waterketen zijn. Deze prognoses zijn nodig om na te gaan of de ontwikkeling van de opbrengsten de komende jaren een doelmatigheidswinst laat zien.

De eerste prognoses van de ontwikkelingen zonder maatregelen om de doelmatigheid te vergroten zijn weergegeven in het rapport van de Commissie feitenonderzoek. De drinkwatersector geeft in het betreffende rapport aan dat de kosten in 2010 en 2020 gelijk zouden moeten kunnen zijn. Dit is gebaseerd op een veronderstelling en daardoor niet onderbouwd. Voor de rioolheffing en waterzuivering zijn de prognoses verder uitgewerkt in een Plan van aanpak monitoren van VNG en UvW.

De prognose van de rioolheffing is robuust. De prognose is gebaseerd op gegevens die de stichting RIONED heeft opgevraagd voor de benchmark Riolering in beeld. Er zijn door stichting RIONED controles uitgevoerd om na te gaan of de opgaven door gemeenten aannemelijk zijn. Dit blijkt zo te zijn.

De prognose van de zuiveringsheffing is ontleend aan het Feitenonderzoek waterketen, waaraan minder grondige berekeningen ten grondslag liggen. De basis wordt gevormd door gegevens over investeringen in de Waterbeheersplannen van waterschappen. Hierbij is aangenomen dat alle waterschappen de inflatiecijfers op dezelfde wijze verwerken in de begroting. Waterschappen blijken echter verschillende uitgangspunten te hanteren en dit heeft gevolgen voor de prognose.

Nieuwe ontwikkelingen kunnen een effect hebben op de prognoses. We maken in paragraaf 3.4 onderscheid tussen economische ontwikkelingen en beleidsontwikkelingen. Omdat de ontwikkelingen gevolgen kunnen hebben voor de kosten van de waterketenbeheerders is vaak een herberekening nodig van de autonome opbrengsten (zonder doelmatigheidsmaatregelen). Hier zal deels extra informatie voor moeten worden opgevraagd.

Ten slotte hebben de waterketenbeheerders theoretisch de mogelijkheid om de opbrengsten te verlagen via boekhoudkundige ingrepen. Een mogelijke optie is de afschrijvingstermijn verlengen zodat op korte termijn de kosten lager worden (de totale kosten worden echter hoger omdat er langer wordt afgeschreven). Om de afschrijvingstermijn aan te passen moeten gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven wel met een motivatie komen die wordt goedgekeurd door hun accountant. Er is informatie over de afschrijvingstermijn die nu wordt gehanteerd in de rioleringszorg en de waterzuivering waardoor het in deze sectoren mogelijk is om in de monitor eventueel na te gaan of de afschrijvingstermijn verandert. Wij hebben geen informatie kunnen achterhalen over de afschrijvingstermijnen die gehanteerd worden door drinkwaterbedrijven.

4. Prognoses in het watersysteem

4.1. Algemeen

In hoofdstuk 3 zijn de prognoses van de kosten- of opbrengstontwikkeling in de waterketen (drinkwater, riolering en waterzuivering) geanalyseerd. Het waterbeheer bestaat naast de waterketen ook uit het watersysteem. Het watersysteem heeft betrekking op waterbeheerstaken die niet onder de waterketen vallen. Het gaat dan om onder meer het peilbeheer (waterpeil reguleren) en beheer van waterkeringen (onder meer dijkonderhoud). Een groot deel van het watersysteembeheer wordt uitgevoerd door de waterschappen. Daarnaast zijn rijk (Rijkswaterstaat), provincies, en gemeenten betrokken bij het watersysteem. Gemeenten maken bij de bekostiging van de waterbeheerstaken geen onderscheid tussen waterketen en watersysteem. De kosten van de taken op het gebied van de waterketen (rioolbeheer) zijn ook veel hoger dan de kosten in het watersysteem. Gemeenten worden daarom in het huidige hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.

Rijkswaterstaat kent, anders dan waterschappen, nauwelijks eigen heffingen om de kosten die worden gemaakt in het watersysteem te dekken. Voor provincies geldt dat slechts een klein deel van de gemaakte kosten wordt gedekt uit de opbrengsten uit heffingen, de meeste kosten worden gedekt uit de algemene middelen. Het is daarom niet zinnig om bij Rijkswaterstaat en provincies na te gaan wat de opbrengstontwikkeling is. In september 2011 zijn prognoses opgesteld van de autonome kosten- en uitgavenontwikkeling. Voor waterschappen is ook een prognose opgesteld van de opbrengstontwikkeling. De prognoses zijn weergegeven in het rapport Klare taal.³⁴ Volgens het Bestuursakkoord Water 2011 moet in het gehele watersysteem een doelmatigheidswinst worden gerealiseerd van 300 miljoen euro. In het rapport Klare taal wordt ook nagegaan wat de prognose is voor het gehele watersysteem.

In het huidige hoofdstuk gaan we na hoe robuust deze prognoses zijn. In paragraaf 4.2 beschrijven we de bestaande prognoses van de ontwikkelingen in het watersysteem. Daarnaast kijken we welke kanttekeningen wij hebben en gaan we zo veel mogelijk na hoe gevoelig de prognoses zijn voor veranderingen in de aannamen. In paragraaf 4.3 gaan we na welke toekomstige ontwikkelingen van belang kunnen zijn voor de prognose van de kostenontwikkeling in het watersysteem en gaan we na of er boekhoudkundige mogelijkheden zijn om de kostenontwikkeling te beïnvloeden. Paragraaf 4.4 sluit af met een conclusie.

4.2. Beschrijving en onderbouwing prognoses watersysteem

Het rijk, provincies en waterschappen maken kosten doordat zij taken hebben in het watersysteem. In het rapport Klare taal wordt aangegeven hoe de kosten in het

³⁴ Public Profit en Conquaestor, 2011.

watersysteem zich zullen ontwikkelen als er geen (extra) maatregelen worden genomen om de doelmatigheid te vergroten. In deze paragraaf beschrijven wij de prognoses in het rapport en geven wij aan welke kanttekeningen wij hebben bij de prognoses

Waterschappen

Waterschappen kennen, anders dan provincies en Rijkswaterstaat, heffingen waarvan de opbrengsten worden gebruikt om de kosten van het waterbeheer te dekken.

Voordat we de prognoses van de autonome ontwikkeling analyseren gaan we kort in op deze heffingen.

Heffingen

In het watersysteembeheer zijn twee heffingen van belang. De opbrengst uit de *watersysteemheffing* wordt gebruikt om het grootste deel van de kosten die waterschappen maken in het watersysteem te dekken. Onder het watersysteem vallen onder meer de waterkering en het waterpeilbeheer. Naast de watersysteemheffing kennen waterschappen een *verontreinigingsheffing*. Deze wordt alleen betaald door huishoudens en bedrijven die rechtstreeks lozen op het oppervlaktewater. De opbrengst wordt, net als de watersysteemheffing, gebruikt om kosten te dekken in het watersysteem (oppervlaktewater).

Naast de twee genoemde heffingen kennen de waterschappen nog twee heffingen. De zuiveringsheffing wordt gebruikt om kosten te dekken van de afvalwaterzuivering (zie hoofdstuk 3). Deze maakt onderdeel uit van de waterketen en wordt hier daarom buiten beschouwing gelaten.

Vijf waterschappen zijn verantwoordelijk voor het wegenonderhoud in (een deel van) het waterschapsgebied. Eén van deze waterschappen, te weten Scheldestromen (in Zeeland), dekt de kosten van het wegenbeheer uit de opbrengst van de watersysteemheffing. De andere vier waterschappen kennen een afzonderlijke *wegenheffing*. Het onderhouden van wegen is geen taak die direct te maken heeft met het watersysteem en de ontwikkeling zou daarom niet moeten worden opgenomen in prognoses in het watersysteembeheer.

Beschrijving prognoses

In het rapport Klare taal wordt een prognose gegeven van de ontwikkeling van de netto kosten die waterschappen maken in het watersysteem en van de opbrengst uit de watersysteemheffing. De ontwikkeling van beide is weergegeven in figuur 7. In het rapport Klare taal wordt onderscheid gemaakt tussen de kosten en opbrengsten van waterschappen op basis van de begroting 2010 en de extra kosten en opbrengsten die waterschappen hebben doordat in 2010 is besloten dat waterschappen een financiële bijdrage leveren aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en de muskus- en beverratbestrijding (hierna muskusrat bestrijding) overnemen van de provincies.

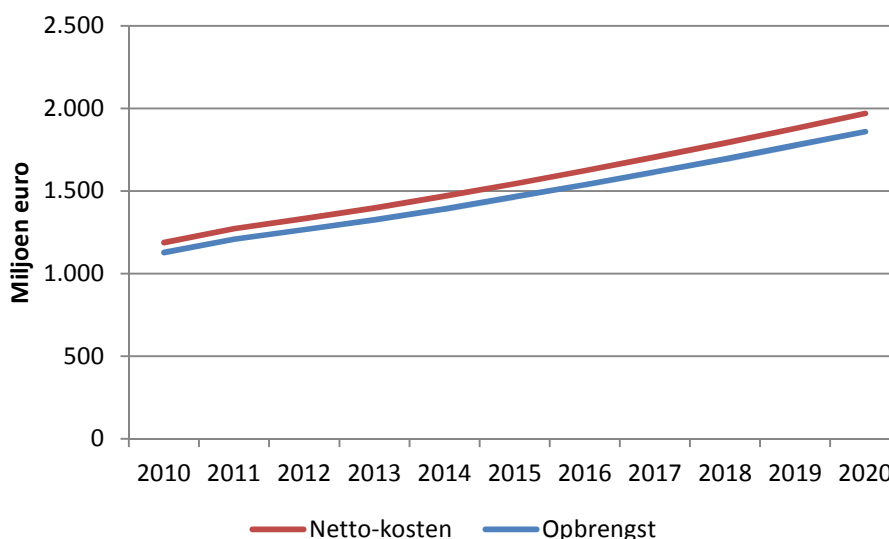
De (muskus)rattenbestrijding en de bijdrage aan het HWBP zijn ontwikkelingen die niet waren opgenomen in de vastgestelde begrotingen in 2010 omdat op dat moment

nog niet was besloten dat de waterschappen deze taken en kosten op zich zouden nemen. Het zijn kosten waar individuele waterschappen weinig invloed op kunnen uitoefenen, maar die wel tot een kostenstijging kunnen leiden. Daarom nemen wij ze in dit rapport wel op als autonome kosten.

In figuur 7 is de kostenontwikkeling die volgens het rapport Klare taal te voorzien was in 2010 en de kostenontwikkeling als gevolg van de bijdrage aan het HWBP en de muskusratbestrijding opgeteld. In de kosten- en opbrengstontwikkeling zijn zowel de watersysteemheffing, de verontreinigingsheffing én de wegenheffing opgenomen.

De netto-kosten³⁵ zijn in 2010 1187 miljoen euro, en in 2020 1969 miljoen euro. Dit alles is volgens het rapport in prijspeil 2010.

Figuur 7 Opbrengst en kostenontwikkeling in het watersysteem bij waterschappen, inclusief de kosten als gevolg van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en muskusrattenbescherming volgens rapport Klare taal (kosten in prijspeil 2010)



De opbrengst uit de drie heffingen stijgt volgens het rapport van 1128 miljoen euro in 2010 tot 1.752 miljoen euro in 2020. Hier wordt geen prijspeil bij vermeld, maar volgens de Unie van Waterschappen gaat het om prijspeil 2010.

Het is opvallend dat de netto-kosten alle jaren hoger zijn dan de opbrengsten. Dit wekt de suggestie dat waterschappen ieder jaar geld onttrekken aan de reserves, of andere bronnen van inkomsten hebben waardoor de opbrengsten lager kunnen zijn dan de netto-kosten. Het is onder meer een gevolg van de manier waarop de

³⁵ De netto kosten zijn gedefinieerd als de bruto-kosten van de taakuitoefening van een waterschap, waarop in mindering zijn gebracht: directe opbrengsten die eveneens bij de taakuitoefening worden gegenereerd (zoals 'werk voor derden', verkopen, huuropbrengst e.d.), subsidies en kosten die uit voorzieningen worden betaald. Opbouw van reserves en kosten van kwijschelding en oninbaar verklaringen worden eveneens niet tot de netto-kosten gerekend (Klare taal, blz. 6).

ontwikkeling na 2013 is bepaald. Er is verondersteld dat zowel de kostenstijging als de opbrengststijging hetzelfde na 2013 gelijk is aan die van voor 2013.

Onderbouwing prognoses

De prognoses zijn opgesteld op basis van de opgaven die waterschappen eind 2009 hebben gedaan aan de UvW. Deze opgaven waren gebaseerd op de meerjarenbegrotingen in 2010. Waterschappen brengen hierin de ontwikkelingen voor de komende vier of vijf jaar in beeld. In 2010 was dit dus tot maximaal 2014. De prognoses in het rapport Klare taal lopen echter door tot 2020. De ontwikkelingen tussen 2013 en 2020 zijn tot stand gekomen op basis van extrapolatie. Er is op basis van de "investeringsplannen voor de periode 2010-2013 en het beeld dat de Unie eind 2009 voor de periode na 2013 had" (blz.6) van uit gegaan dat de opbrengstontwikkeling na 2013 gelijk blijft.³⁶ De stijging tussen 2010 en 2013 is daarom ook als gemiddelde stijging voor de periode 2013 tot en met 2020 gehanteerd. Uit narekenen blijkt dat dit inderdaad zo is gedaan.³⁷

Op het moment dat deze begrotingen werden vastgesteld was nog onbekend wat zou worden afgesproken in het Bestuursakkoord Water in 2011. Deze gegevens vormen daarom een goede basis om de autonome ontwikkeling na te gaan zonder mogelijke nieuwe maatregelen om de doelmatigheid te vergroten. Eind 2009 was nog niet besloten dat waterschappen vanaf 2011 de muskusratbestrijding zouden overnemen van provincies. In de prognose zijn hier kosten voor opgenomen. Volgens het rapport Klare taal is met de bestrijding van de muskusratten 25 miljoen euro per jaar gemoeid. De kosten van waterschappen stijgen daarom vanaf 2011 met 25 miljoen euro. De opbrengsten uit de watersysteemheffing stijgen daardoor ook.

Daarnaast is in 2010 besloten (via de 'Spoedwet 100 miljoen euro') dat waterschappen vanaf 2011 81 miljoen euro meebetalen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma (HWBP). In het Bestuursakkoord Water uit 2011 is vervolgens bepaald dat deze jaarlijkse bijdrage in 2014 zal worden verhoogd tot 131 miljoen euro en in 2015 tot 181 miljoen euro. Er zijn kosten voor de bijdrage aan het HWBP verwerkt in de prognose. In het rapport Klare taal wordt aangegeven dat de kosten en opbrengsten in het watersysteembeheer niet in dezelfde mate stijgen als de bijdrage van waterschappen aan het HWBP. Dit komt doordat waterschappen de bijdrage aan het HWBP kunnen activeren en afschrijven (zie voetnoot 3, blz. 18). De totale extra kosten in 2011 bedragen daardoor geen 81+25 (muskusratbestrijding) = 106 miljoen euro maar 'slechts' 31 miljoen euro. In 2020 is de bijdrage voor de muskusratbestrijding en HWBP volgens het rapport gestegen tot 125 miljoen euro. De totale opbrengsten uit de watersysteemheffing zijn in 2020 1.877 miljoen euro (1.752 + 125).

³⁶ In het rapport wordt gesproken over lastenontwikkeling, in de inleiding worden lasten gedefinieerd als belastingopbrengsten.

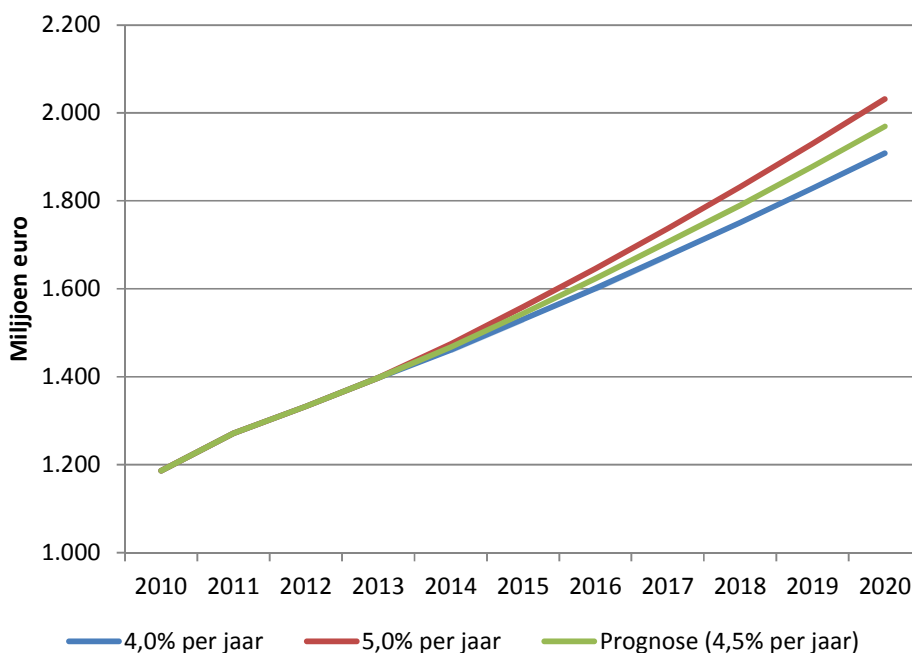
³⁷ De kosten zonder bijdrage aan het HWBP en muskusratbescherming zijn in 2010 1187 miljoen euro en in 2013 1355 miljoen euro, een stijging van gemiddeld 4,5 procent per jaar. In 2020 zijn deze kosten 1844 miljoen euro. Van 2013 op 2020 is de gemiddelde jaarlijkse stijging dus volgens deze prognose ook 4,5 procent.

Gevoeligheidsanalyse

Zoals aangegeven is de prognose tot en met 2013 gebaseerd op de gegevens uit de meerjarenbegrotingen voor 2010. Om een prognose op te stellen tot 2020 is er van uit gegaan dat de lastenontwikkeling na 2013 gelijk is aan de begrote jaarlijkse stijging tussen 2010 en 2013 (gemiddeld 4,5 procent per jaar). De investeringsplannen van waterschappen tussen 2010 en 2013 en het beeld dat de Unie van Waterschappen van de ontwikkelingen na 2013 had “geven geen aanleiding om te veronderstellen dat de lastenontwikkeling na 2013 anders zou zijn dan die in de periode 2010-2013” (blz. 6).

In paragraaf 3.3 hierboven is aangegeven dat de prognose van de rioolheffing ook tot stand is gekomen op basis van de veronderstelling dat een aantal ontwikkelingen gelijk blijft. Het gaat daar echter om een kortere periode, en de aanname heeft betrekking op een beperkt deel van de kostencomponenten.³⁸ De veronderstelling voor de watersysteemheffing, dat de lastenontwikkeling gelijk blijft onzekerder. Het gaat om een langere periode en om alle kostencomponenten. Het is daarom in dit geval van belang om ook de mogelijke ontwikkelingen na te gaan als het investeringsniveau niet gelijk blijft.

Figuur 8 Kostenontwikkeling in het watersysteem bij verschillende jaarlijkse stijgingspercentages, inclusief de kosten als gevolg van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en muskusrattenbescherming volgens rapport Klare taal (prijspeil 2010)



³⁸ De prognose van de rioolheffing na 2017 is gebaseerd op een prognose door gemeenten van investeringen na 2017, berekeningen hoe hoog de kosten voor afschrijvingen en rente zijn. Alleen voor exploitatiekosten en dotaties en onttrekkingen aan reserves is ervan uitgegaan dat deze gelijk blijven na 2017 omdat er geen basis was om van een andere veronderstelling uit te gaan, zie paragraaf 3.3..

Figuur 8 geeft prognoses van de kostenontwikkeling wanneer de gemiddelde jaarlijkse stijging hoger of lager zou zijn dan de 4,5 procent waar in het rapport Klare taal van uit wordt gegaan. Als de kosten vanaf 2013 jaarlijks met 4,0 procent zouden stijgen dan zijn de kosten in 2020 geen 1.969 miljoen euro, maar 1.908 miljoen euro. Stijgen de kosten jaarlijks met 5,0 procent dan zijn de kosten in 2020 2.032 miljoen euro. Als de kostenontwikkeling dus 0,5 procentpunt afwijkt, dan wijken de kosten in 2020 iets meer dan 60 miljoen euro af van de huidige prognose. Dat is 20 procent van de te realiseren doelmatigheidswinst. Omdat de veronderstelling dat de kostenstijging na 2013 gelijk is aan die tussen 2010 en 2013 een aanzienlijk effect heeft op de autonome ontwikkeling is het raadzaam om de prognose niet met één lijn weer te geven, maar ontwikkelingen als een bandbreedte weer te geven.

Kantttekeningen prognose watersysteemheffingen

Wij plaatsen enkele kanttekeningen bij de autonome kosten- en opbrengstontwikkeling van de watersysteemheffingen.

Wegenbeheer. Het lijkt ons niet correct om de wegenheffing op te nemen in een prognose van de opbrengsten in het watersysteembeheer. Het wegenbeheer is geen taak die valt onder het watersysteembeheer. Zou dat wel het geval zijn, dan zou het wegenbeheer door rijk, provincies en gemeenten ook kunnen worden meegenomen in het opstellen van de prognoses. De Unie van Waterschappen geeft aan dat er voor gekozen is om de wegenheffing ook te betrekken in de prognose omdat de doelmatigheidswinsten neer zullen slaan in alle taken, dus ook in het wegenbeheer. Wij vinden echter dat het wegenbeheer buiten beschouwing moet blijven omdat het een taak is die geen directe relatie heeft met het watersysteem. Daarnaast geldt dat ook voor andere overheden geldt dat doelmatigheidswinsten mogelijk niet alleen neer zullen slaan in de waterketen of het watersysteem maar ook in andere sectoren.

Zoals aangegeven onder het kopje 'Watersysteemheffingen' kunnen waterschappen het wegenbeheer bekostigen via een afzonderlijke wegenheffing. Een waterschap dat wegen beheert kan er ook voor kiezen om de kosten te dekken uit de opbrengsten uit de watersysteemheffing. De opbrengst uit de watersysteemheffing is dan dus hoger dan wanneer er geen wegen zouden worden beheerd. Zoals aangegeven heeft één waterschap, Scheldestromen, er voor gekozen om de kosten van het wegenbeheer te dekken uit de watersysteemheffing. Het waterschap Scheldestromen is 1 januari 2011 ontstaan uit een fusie van de waterschappen Zeeuwse Eilanden en Zeeuws-Vlaanderen. In de begrotingen van de (voormalige) waterschappen staat aangegeven hoe hoog de netto-kosten van het wegenbeheer worden begroot. Dit is niet hetzelfde als de opbrengst (zie hoofdstuk 2 Rapport Voorbereiding monitor van COELO), maar geeft wel een indicatie. Betere cijfers zijn er voor dit waterschap niet voorhanden. In 2010 bedragen de totale netto kosten voor het wegenbeheer in deze twee waterschappen 10,8 miljoen euro.³⁹ In 2011 is dit 8,4 miljoen euro (prijspeil 2010).⁴⁰

³⁹ Begroting 2010 Waterschap Zeeuwse Eilanden, blz. 28 en 30 en begroting 2010 Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, blz. 27. De bedragen van de twee waterschappen zijn bij elkaar opgeteld om het totaal te schatten.

⁴⁰ Begroting 2011 Waterschap Scheldestromen, blz. 27 en 30

De vier andere waterschappen die wegen beheren kennen wel een afzonderlijke wegenheffing. Hier is dus bekend hoe hoog de opbrengst uit deze heffingen is. Volgens het CBS is dit in 2010 37 miljoen euro en in 2011 36 miljoen euro (prijsspeil 2010). De prognose van de watersysteemheffing zonder extra opbrengsten voor het HWBP en muskusrattenbestrijding zou dus in 2010 circa 48 miljoen euro lager moeten zijn dan in afbeelding 10 van het rapport Klare taal wordt aangegeven en in 2011 45 miljoen euro lager. Ook voor de overige jaren is uiteraard een bijstelling naar beneden nodig.

Opbrengst HWBP Het tweede punt waar wij onze vraagtekens bij zetten is de opbrengststijging als gevolg van de bijdrage aan het HWBP door waterschappen. Zoals aangegeven betalen waterschappen een deel van de kosten van het HWBP. Tot en met 2013 gaat het om 81 miljoen euro per jaar, in 2014 om 131 miljoen euro en vanaf 2015 181 miljoen euro per jaar (prijsspeil 2010). Waterschappen kunnen de kosten dekken uit de opbrengsten uit de watersysteemheffing. In het rapport Klare taal wordt aangegeven dat waterschappen deze bijdrage kunnen activeren en afschrijven en dat daardoor de kosten geleidelijk op zullen lopen. Het lijkt er sterk op dat er van uit wordt gegaan dat alle waterschappen de bijdrage inderdaad activeren en afschrijven.

Activering van de bijdrage is inderdaad mogelijk en het klopt ook dat in dat geval de kosten en daarmee de opbrengsten geleidelijker stijgen. Uiteindelijk moet natuurlijk 'gewoon' het gehele bedrag worden voldaan. Daarnaast wordt in dit geval rente betaald over de bijdrage.

Waterschappen kunnen er echter ook voor kiezen om de bijdrage ten laste te brengen van de exploitatierekening. In dit geval moet de totale bijdrage in een bepaald jaar ook in datzelfde jaar volledig worden betaald. De kosten stijgen als de bijdrage stijgt. De opbrengsten uit de watersysteemheffing stijgen dan ook sterker dan wanneer wordt gekozen voor activering en afschrijving. Het bedrag is vervolgens echter wel voldaan. Er wordt geen rente betaald en de uiteindelijke kosten zijn lager dan wanneer de bijdrage wordt geactiveerd. Daarnaast geldt dat de stijging, als de bijdrage gelijk zou blijven, eenmalig is. In een volgend jaar is niet weer een stijging van de kosten of opbrengsten nodig.⁴¹

Waterschapsbesturen moeten dus een keuze maken tussen voldoen via de exploitatierekening of activeren en afschrijven. Het is gezien de hogere totale kosten bij afschrijving van de bijdrage niet onwaarschijnlijk dat er waterschappen zijn die er voor kiezen om de bijdrage te voldoen via de exploitatierekening.

Een belangrijk punt is dat waterschappen, net als alle lokale overheden, te maken hebben met bepalingen omtrent de hoogte van het EMU-saldo. Wanneer de bijdrage wordt geactiveerd zal deze over het algemeen worden bekostigd via een lening. In een rapport van de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen uit 2006 wordt er op gewezen dat het EMU-saldo en de EMU-schuld stijgen als de waterschappen substantiële extra uitgaven zoals een bijdrage aan het HWBP niet

⁴¹ Zie ook C. Hoeben, 2011, Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma, COELO-rapport 11-1, Groningen: COELO

bekostigen via belastingen maar via leningen.⁴² In het Bestuursakkoord tussen rijk, VNG, IPO en UvW wordt aangegeven dat het EMU tekort voor waterschappen slechts 0,05 procent van het BBP mag bedragen.⁴³ Dat is, in 2011, 300 miljoen euro. Wanneer de bijdrage jaar na jaar wordt afgeschreven wordt het afgesproken percentage dus overschreden.

De huidige prognose lijkt ervan uit te gaan dat alle waterschappen de bijdrage zullen activeren en afschrijven. Dit lijkt onwaarschijnlijk. In de prognose zou daarom niet alleen moeten worden nagegaan hoe de opbrengst zich ontwikkelt als alle waterschappen de bijdrage aan het HWBP activeren en afschrijven maar zouden ook andere scenario's moeten worden nagegaan.

De Unie van Waterschappen heeft aangegeven inmiddels over gegevens te beschikken over onder meer de wijze waarop waterschappen de bijdrage verwerken (activeren of in één keer voldoen via de exploitatierekening) en kan op basis daarvan een aangepaste prognose opstellen.

Provincies

De provincies zijn ook betrokken bij het watersysteem. De provincies bekostigen een klein deel van de werkzaamheden uit de opbrengsten uit leges en de opbrengsten uit de grondwaterbelasting. Bekostiging vindt echter vooral plaats uit de algemene middelen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit CBS gegevens op Statline. De opbrengsten uit leges zijn in 2010 met maximaal circa 19 miljoen euro⁴⁴ veel lager dan de kosten in het waterbeheer (circa 233 miljoen euro). De algemene middelen worden gevormd door uitkeringen uit het provinciefonds en de opbrengsten uit belastingen (vooral de opcenten uit de Motorrijtuigenbelasting).

In het rapport Klare taal is een prognose opgenomen van ontwikkelingen bij provincies. De in het rapport weergegeven cijfers zijn volgens het rapport uitgedrukt in het prijspeil van 2011. Ze zijn daarom niet vergelijkbaar zijn met de gegevens van waterschappen en de ontwikkelingen in de waterketen. Het is echter eenvoudig om gegevens om te rekenen naar een ander prijspeil.⁴⁵ Uit onze controle van de gegevens blijkt dat het bedrag dat voor 2010 wordt genoemd is weergegeven in prijspeil 2010, en dus niet zoals aangegeven in het rapport Klare taal in prijspeil 2011. Na 2010 is wel het prijspeil 2011 aangehouden. Als we alles in het prijspeil 2010 weergeven dan zou er in de provincies in 2010 een bedrag van 233 miljoen euro gemoeid zijn met het watersysteembeheer, in 2011 is dit 196 miljoen euro en in de jaren 2012 tot en met 2020 blijft het bedrag gelijk met 155 miljoen euro (prijspeil 2010).

⁴² Advies Commissie Financiering Primaire Waterkeringen, 2006. Tussensprint naar 2015. Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming, blz.26.

⁴³ Blz. 15 Bestuursakkoord 2011-2015, rijk, VNG, IPO en UvW. Er wordt ook aangegeven dat er in 2011 een breed onderzoek zal worden uitgevoerd naar actualisatie van deze percentages. De uitkomst van dit onderzoek is bij het afsluiten van dit rapport nog niet bekend.

⁴⁴ Totaal van overige leges (dit betreft niet alleen leges voor taken in het watersysteem, maar ook leges voor andere diensten) en grondwaterbelasting.

⁴⁵ Zie voor inflatieontwikkeling de Macroeconomische Verkenningen van het CPB.

Het rapport verwijst naar de cijfers als zijnde de kosten in het provinciale waterbeheer. De cijfers zijn volgens het rapport afgeleid uit CBS-cijfers en "ontwikkelingen rondom het provinciefonds" (blz. 8). De bedragen (waar nodig voor inflatie gecorrigeerd) voor 2010 en 2011 komen overeen met de cijfers die het CBS publiceert op Statline als de totale begrote kosten ("lasten") in de waterhuishouding. Opvallend is echter dat provincies en waterschappen verschillende definities hebben gehanteerd ten aanzien van de kosten. Zoals aangegeven gaan de waterschappen uit van de netto kosten. Hierop zijn directe opbrengsten die eveneens bij de taakuitoefening worden gegenereerd (zoals 'werk voor derden', verkopen, huuropbrengst e.d.) in mindering gebracht. Volgens de CBS gegevens op Statline zijn er voor provincies ook baten. In 2010 gaat het om een bedrag van 69,8 miljoen euro en in 2011 om 39,8 miljoen euro. Omdat het Bestuursakkoord Water aangeeft dat de doelmatigheidswinst geldt voor het totale watersysteem is het voor de prognoses, meer nog dan normaal van belang dat vergelijkbare definities van de kosten worden gebruikt door waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat. Dat is nu nog niet het geval.

Volgens het rapport Klare taal dalen de kosten van provincies van 2011 op 2012 met circa 42 miljoen euro. Deze mutatie is gebaseerd op een verandering in het provinciefonds. In 2012 vervalt de integratie-uitkering rivierdijkversterkingen/hoofdwaterkeringen. Deze integratie-uitkering is bedoeld om (rivier)dijkversterkingen te bekostigen. De uitkering zou worden stopgezet wanneer de provincies vrij zijn van de 'schulden' die zij in het kader van de rivierdijkversterkingen zijn aangegaan. In 2011 heeft alleen de provincie Gelderland nog schulden en deze provincie ontvangt bijna het gehele bedrag. Vanaf 2012 zijn alle provincies 'schuldenvrij' voor wat betreft de rivierdijkversterking en daarom wordt de uitkering stopgezet.⁴⁶

Het geld dat provincies via de integratie-uitkering ontvangen is in principe vrij besteedbaar. Als de kosten van een provincie lager zijn dan het bedrag dat wordt ontvangen als integratie-uitkering dan mag het geld ook voor andere doelen worden ingezet. Dit heeft gevolgen voor de prognose van de autonome ontwikkeling. Doordat de integratie-uitkering rivierdijkversterkingen/ hoofdwaterkeringen wordt stopgezet dalen de inkomsten wel met 42 miljoen euro, maar dat betekent niet dat de kosten met een zelfde bedrag dalen. Om de autonome kostenontwikkeling wel goed te bepalen zou dus moeten worden achterhaald hoe hoog de kosten in Gelderland voor rivierdijkversterking zijn.

Daarnaast is het opvallend dat in de prognose de kosten in 2012 tot en met 2020 gelijk blijven. Dit is niet gebaseerd op een analyse van de kosten die provincies verwachten te maken, maar op een veronderstelling dat er geen grote veranderingen op stapel staan. De prognose van de kostenontwikkeling na 2012 is daardoor vooral een veronderstelling.

Uit de tekst in het rapport Klare taal blijkt verder dat de prognose die nu wordt gepresenteerd niet de autonome kostenontwikkeling is, dus zonder nieuwe maatregelen om de doelmatigheid te vergroten. Er wordt namelijk gesteld dat de

⁴⁶ Meicirculaire 2010 Provinciefonds, blz. 16.

verlaging in 2011 deels (9 miljoen euro) toe rekenen is “aan een sober en doelmatig waterbeheer,” een doelmatigheidswinst. In een autonome ontwikkeling moet deze juist niet worden meegenomen.

Rijkswaterstaat

Het rijk heeft ook een aandeel in het watersysteem. Rijkswaterstaat is de uitvoerende organisatie. In het rapport Klare taal wordt een autonome ontwikkeling van de uitgaven weergegeven. De cijfers voor de periode 2010 tot en met 2016 zijn gebaseerd op de rijksbegroting 2012. De cijfers voor de periode 2017 tot en met 2020 zijn ontleend aan de interne administratie van het ministerie van I&M. Volgens het rapport Klare taal worden de kosten weergegeven in het prijspeil 2011. Hierdoor zijn de gegevens niet (direct) vergelijkbaar met de kosten en opbrengsten van waterschappen en in de waterketen. In tabel 2 presenteren wij de cijfers omgerekend naar prijspeil 2010. Volgens de prognose zijn de totale kosten in prijspeil 2010 972 miljoen euro en in 2020 704 miljoen euro.

Tabel 2. Autonome uitgavenontwikkeling bij Rijkswaterstaat volgens rapport Klare taal (* 1 miljoen euro, omgerekend naar prijspeil 2010)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hoofdwatersysteem	795	1.071	610	556	596	578	683	601	546	527	569
Megaprojecten	178	172	418	778	737	732	582	464	341	159	135
Totaal	972	1.243	1.028	1.334	1.334	1.311	1.266	1.065	886	686	704

De uitgavenontwikkeling van Rijkswaterstaat kent een andere achtergrond dan de kostenontwikkeling van decentrale overheden of drinkwaterbedrijven. Rijkswaterstaat maakt onderdeel uit van de rijksoverheid. De rijksoverheid kent een kasstelsel. Dit betekent dat uitgaven in het lopende jaar als uitgaven worden bekostigd. Er vindt, anders dan gemeenten en waterschappen, geen activering en afschrijving plaats. Uitgaven kunnen hierdoor ook sterker fluctueren dan kosten bij decentrale overheden en drinkwaterbedrijven.

Dit is van belang voor de autonome ontwikkeling. Volgens de ontwikkeling in tabel 2 zouden de kosten na 2015 dalen doordat de kosten rondom de megaprojecten dalen. Uit navraag blijkt dat de daling wordt veroorzaakt doordat een aantal projecten vervalt in 2015. Het is echter goed mogelijk dat er nieuwe projecten worden opgezet door bijvoorbeeld nieuwe inzichten in klimatologische ontwikkelingen of nieuw beleid. Het is alleen op dit moment nog niet bekend welke projecten en zeker niet hoe hoog de uitgaven zullen zijn. De daling na 2015 is daarmee zeer onzeker.

Een ander punt is dat het voor de monitor doelmatigheidswinst van belang is dat de prognose de ontwikkeling weergeeft *zonder* de te realiseren doelmatigheidswinst als gevolg van het Bestuursakkoord Water 2011. Doordat de cijfers in tabel 2 afkomstig zijn uit de rijksbegroting van 2012 is de te realiseren doelmatigheidswinst wel meegenomen. Het is volgens Rijkswaterstaat echter niet goed mogelijk om weer te geven wat de ontwikkeling zou zijn zonder doelmatigheidswinst. De doelmatigheidswinst wordt gebruikt om een tekort op te vangen. Zonder

doelmatigheidswinst zouden de uitgaven niet hoger worden maar zou een andere oplossing gevonden moeten worden. Het is volgens Rijkswaterstaat niet zo dat de autonome ontwikkeling kan worden afgeleid door de doelmatigheidswinst op te tellen bij de uitgaven die zijn weergegeven in tabel 2.

Wij zijn nagegaan of de rijksbegroting 2010 mogelijkheden biedt om na te gaan wat de autonome ontwikkeling is. In deze begroting is immers nog geen doelmatigheidswinst meegenomen als gevolg van het Bestuursakkoord Water 2011. De bedragen zijn weergegeven in tabel 3. Uit de tabel blijkt dat de kosten voor de jaren 2011 tot en met 2014 in 2010 lager werden begroot dan in 2012. De uitgaven zijn dus gestegen. Dit betekent voor de monitor van de doelmatigheidswinst dat de gegevens in de rijksbegroting uit 2010 ook geen basis geven om een robuuste prognose op te stellen van de autonome ontwikkeling bij Rijkswaterstaat. Er is nu dus geen prognose van de autonome kostenontwikkeling bij Rijkswaterstaat. Omdat de uitgavenontwikkeling sterk kan veranderen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen is het ook lastig om een robuuste prognose te geven tot 2020. Een optie is om de prognose voor Rijkswaterstaat op te stellen tot 2015 omdat in 2015 veel projecten wegvallen en er daarnaast naar verwachting in 2014 Tweede Kamer verkiezingen zijn en daardoor mogelijk een veranderend beleid. Een andere optie is mogelijk om de kosten die het sterkst fluctueren buiten beschouwing te laten.

Tabel 3. Kostenontwikkeling bij Rijkswaterstaat volgens begroting 2010, 2011 en 2012 (* 1 miljoen euro, prijspeil 2010)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal 2010	1.297	1.105	1.004	799	990		
Totaal 2011	1.194	1.135	1.108	1.157	1.269	1.203	
Totaal 2012	972	1.243	1.028	1.334	1.334	1.311	1.266

Totaaloverzicht autonome ontwikkeling watersysteem 2010-2020

De doelmatigheidswinst van 300 miljoen euro moet volgens het Bestuursakkoord Water 2011 worden gerealiseerd in het totale watersysteem. In het rapport Klare taal wordt dan ook een totaaloverzicht gegeven van de autonome ontwikkeling in het watersysteem tussen 2010 en 2020.

Dit gebeurt op twee manieren: 'top down' en 'bottom up'. In de top-down benadering wordt op basis van het rapport van de commissie Feitenonderzoek en het rapport Water in beeld (uit 2010) van het ministerie van I&M nagegaan wat de totale autonome ontwikkeling is in het watersysteem. Via deze benadering blijkt het mogelijk om een aansluiting te maken met bedragen zoals genoemd in het Bestuursakkoord Water 2011.⁴⁷

⁴⁷ Dat lijkt ons ook voor de hand te liggen aangezien het niet onwaarschijnlijk is dat gegevens uit de betreffende rapporten zijn gebruikt bij het opstellen van het Bestuursakkoord Water 2011.

In hoofdstuk 3 geven we echter aan dat de prognoses die worden weergegeven in het rapport van de commissie Feitenonderzoek deels niet zijn onderbouwd (drinkwatersector) of zijn gebaseerd op verkeerde veronderstellingen (zuiveringsheffing). Wanneer de prognose in het watersysteem wordt gebaseerd op het feitenonderzoek worden deze fouten dus ook opgenomen in de prognose van de kosten in het watersysteembeheer.

Tabel 4. Autonome kostenontwikkeling bottom up benadering(in miljoen euro, prijspeil 2010)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal	2.371	2.684	2.493	2.857	2.927	2.981	3.016	2.900	2.800	2.700	2.800
Volgens Klare taal	2.405	2.730	2.531	2.906	2.976	3.029	3.062	2.900	2.800	2.700	2.800

In de bottom up benadering wordt de kostenontwikkeling die is opgegeven door de verschillende overheidslagen gesommeerd. In de voorgaande paragrafen is aangegeven dat alle bedragen moeten worden omgerekend naar prijspeil 2010. Dat is in het rapport Klare taal niet gedaan, gegevens uit prijspeil 2010 zijn opgeteld bij gegevens uit prijspeil 2011 en zelfs 2012. In tabel 4 zijn de totale kosten volgens de bottom up benadering weergegeven wanneer wel in alle bestuurslagen van hetzelfde prijspeil (2010) wordt uitgegaan. Voor de jaren 2017 tot en met 2020 wordt in het rapport Klare taal aangegeven dat het om een globaal beeld gaat. De bedragen zijn daarom afgerond op honderdtallen. Wij hebben dit overgenomen.

Deze bottom up benadering gaat uit van de kosten volgens de watersysteembeheerders. Het probleem dat de prognoses in de waterketen onderbouwing en bijstelling behoeven speelt daarom geen rol. We zagen echter in de voorgaande paragrafen in dit hoofdstuk dat de prognoses van de kostenontwikkelingen in het watersysteem ook bijstelling behoeven.

In de prognose van de watersysteemheffing zijn forse aannames gemaakt (stijging na 2013 is gelijk aan voorgaande jaren en waterschappen schrijven de bijdrage aan het HWBP af) en er zijn kosten meegenomen die strikt gezien niet tot het watersysteembeheer horen (wegenbeheer). De ontwikkeling van de kosten in de provincies is gebaseerd op de aanname dat het stopzetten van een integratie-uitkering betekent dat de kosten van provincies evenredig dalen. Daarnaast is verondersteld dat kosten in de jaren na 2012 gelijk blijven zonder dit te onderbouwen en wordt een andere definitie gehanteerd voor kosten dan door de waterschappen. De prognose van de uitgavenontwikkeling bij Rijkswaterstaat is met veel onzekerheid omgeven. Het is ook geen prognose van de autonome ontwikkeling omdat er doelmatigheidswinsten in zijn verwerkt. De bottom up approach kent daardoor ook te veel haken en ogen om een robuuste voorspelling te geven van de kostenontwikkeling in het watersysteembeheer. Om tot een totaaloverzicht te komen zullen allereerst de ontwikkelingen van de afzonderlijke beheerders beter onderbouwd in beeld moeten worden gebracht.

4.3. Toekomstige ontwikkelingen en boekhoudkundige mogelijkheden

Voor de prognoses in het watersysteem geldt, net als voor de prognoses in de waterketen, dat maar beperkt rekening kan worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen. Kosten- en opbrengstontwikkelingen kunnen daardoor in werkelijkheid anders verlopen dan nu is te voorzien. Dit is van belang omdat in de monitor doelmatigheidswinst de gerealiseerde kosten- of opbrengstontwikkeling wordt afgezet tegen de ontwikkeling zoals die zou zijn zonder maatregelen om de doelmatigheid te vergroten.

In hoofdstuk 3 hebben we aangegeven welke ontwikkelingen volgens ons mogelijk een effect kunnen gaan hebben op de kosten- of opbrengstontwikkeling in de waterketen. Deze kunnen ook een rol spelen in het watersysteem. In paragraaf 3.4 onderscheiden we economische ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen en overige ontwikkelingen. We lopen deze hier na voor het watersysteem.

Economische ontwikkelingen

De economische ontwikkelingen die we onderscheiden zijn de inflatie, de rente en de prijs van energie. In het algemeen geldt dat de waarde van geld in het ene jaar niet gelijk is aan de waarde in het andere jaar. Als de ontwikkelingen in het watersysteem de komende jaren worden afgezet tegen prognoses van de autonome ontwikkeling dan is het ook in het watersysteem van belang dat alle gegevens in hetzelfde prijspeil zijn uitgedrukt.

Omdat waterschappen ook investeringen hebben in het watersysteem speelt de hoogte van de rente ook een rol in de kostenontwikkeling in het watersysteem en de opbrengst uit de watersysteemheffing van de waterschappen. De waterschappen geven jaarlijks door hoe hoog het rentepercentage van nieuwe investeringen is. Op basis van deze gegevens is het mogelijk om de autonome ontwikkeling van de kosten in het watersysteembeheer van waterschappen, indien wenselijk, aan te passen.

Rijkswaterstaat maakt onderdeel uit van de rijksoverheid. Omdat de rijksoverheid, anders dan decentrale overheden, werkt met een kasstelsel heeft de rente een veel beperktere invloed op de kosten die direct gerelateerd zijn aan het watersysteem.⁴⁸

Provincies investeren ook in het watersysteem. Er is echter op dit moment geen inzicht in de omvang van de investeringen of de gehanteerde rekenrente voor de betreffende investeringen. Het zal daarom lastig zijn om, indien wenselijk, de prognose van de autonome kostenontwikkeling van provincies aan te passen.

Zoals aangegeven bestaan de operationele kosten in het waterbeheer onder meer uit de kosten voor energie. Als de prijs van energie sterk stijgt, kan dit effect hebben op de autonome kostenontwikkeling in het watersysteem. Als de energiekosten de komende jaren sterk stijgen dan kan het raadzaam hier rekening mee te houden wanneer de doelmatigheidswinst wordt bepaald. Om een eventuele correctie uit te voeren zijn gegevens nodig over het energieverbruik in het watersysteem. Wij hebben

⁴⁸ De rentepercentages hebben uiteraard wel degelijk invloed op de overheidsfinancien in zijn geheel.

echter geen gegevens gevonden waarmee een correctie van de prognoses van de autonome ontwikkelingen zou kunnen worden uitgevoerd.

Beleidsontwikkelingen

Overheden betalen btw voor de producten en diensten die zij afnemen. Provincies kunnen via het btw-compensatiefonds btw-kosten terug krijgen. Omdat zij, anders dan gemeenten, de btw niet doorberekenen in tarieven zal de btw geen effect hebben op de kostenontwikkeling in de provincies. Voor waterschappen en de rijksoverheid is dit een kostenpost. Een ander btw-tarief betekent dus voor beide dat de autonome kostenontwikkeling verandert. Zoals aangegeven in paragraaf 3.4 is het volgens de UvW mogelijk om in te schatten in welke mate de autonome kosten- of opbrengstontwikkeling bij waterschappen verandert wanneer het btw-tarief wordt aangepast.

In het verleden zijn de grootste wijzigingen in de kostenontwikkeling in het watersysteembeheer echter ontstaan door beleidswijzigingen. Die zijn bijvoorbeeld het gevolg van onder meer een veranderend klimaat en veranderende inzichten in water(systeem)beheer. Het project 'Ruimte voor de rivier' is bijvoorbeeld onder meer een gevolg van de bijna-overstromingen in 1993 en 1995. Door de kadebreuk in Wilnis in 2003 is meer inzicht ontstaan in de gevolgen van droogte voor dijken. Beide gebeurtenissen hadden ook gevolgen voor de kosten in het waterbeheer.

In paragraaf 4.2 hebben we al aangegeven dat nieuwe projecten een aanzienlijk effect kunnen hebben op de uitgavenontwikkeling bij Rijkswaterstaat. Omdat Rijkswaterstaat als onderdeel van de rijksoverheid kosten niet activeert maar in het lopende jaar als uitgaven afboekt, verandert de uitgavenontwikkeling sterk zodra er nieuw beleid of nieuwe projecten zijn. Nieuw beleid betekent echter ook voor waterschappen en provincies dat de kostenontwikkeling verandert. Doordat zij een mogelijkheid hebben om kosten te activeren is de verandering van de kostenontwikkeling beperkter dan de verandering van de uitgavenontwikkeling bij Rijkswaterstaat.

Boekhoudkundige mogelijkheden

Het is de bedoeling dat de kostenstijging in het watersysteem beperkt wordt door de doelmatigheid te vergroten. Het is in het algemeen mogelijk, in ieder geval theoretisch, om de kosten op korte termijn te verlagen door de afschrijvingstermijn te verlengen. Als de afschrijvingstermijn wordt verlengd, betekent dit echter niet dat de doelmatigheid is vergroot. Het kan alleen een boekhoudkundige aanpassing zijn (zie paragraaf 3.4). Het kan daarom van belang zijn om de ontwikkeling van de afschrijvingstermijn mee te nemen in de monitor doelmatigheidswinst.

Voor waterschappen geldt dat zij, zeker in theorie, ook de afschrijvingstermijn van investeringen in het watersysteembeheer kunnen aanpassen. De accountant moet dit echter goedkeuren. Daarnaast geldt, zoals we zagen in paragraaf 4.2, dat de ruimte voor waterschappen om uitgaven te activeren en af te schrijven beperkt is doordat het EMU tekort voor waterschappen slechts 0,05 procent van het BBP mag bedragen (300 miljoen euro). Het is wel mogelijk om na te gaan of de afschrijvingstermijn wijzigt, omdat hier jaarlijks informatie over wordt opgevraagd door de UvW.

Ook provincies kunnen, onder de voorwaarde dat de accountant dit goedkeurt, de afschrijvingstermijn van investeringen in het watersysteem aanpassen. Wij hebben echter geen gegevens kunnen achterhalen over de gehanteerde afschrijvingstermijnen of omvang van de investeringen. Een eventuele correctie van de autonome ontwikkeling is dan ook lastig te uit te voeren.

Voor Rijkswaterstaat biedt het aanpassen van de afschrijvingstermijn geen mogelijkheid om de uitgaven op korte termijn te verlagen. Rijkswaterstaat gebruikt een kasstelsel. Dit betekent dat er geen activeringen en afschrijvingen plaatsvinden in het watersysteem.

4.4. Conclusie

In dit hoofdstuk analyseren we de prognoses van de autonome ontwikkeling in het watersysteembeheer. We gaan na hoe de prognoses van de kostenontwikkeling (en voor zover relevant opbrengstontwikkeling) tot stand zijn gekomen en plaatsen hier kanttekeningen bij. In het rapport Klare taal zijn prognoses weergegeven voor waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat.

Een veronderstelling voor de prognose van de kosten- en opbrengstontwikkeling in het watersysteem van waterschappen is dat de jaarlijkse kostenstijging na 2013 gelijk is aan die tussen 2010 en 2013. Uit een gevoeligheidsanalyse blijkt dat wanneer we de jaarlijkse stijging 0,5 procentpunt hoger of lager maken, de prognose van de kosten in 2020 60 miljoen afwijkt van de huidige prognose. Als de aanname dat ontwikkelingen gelijk blijven niet klopt dan heeft dit dus aanzienlijke gevolgen voor de prognose. Daarom is het raadzaam de prognose weer te geven met een bandbreedte in plaats van één lijn.

Er zijn nog twee kanttekeningen bij de autonome ontwikkeling van kosten en opbrengsten in het watersysteembeheer van waterschappen. Ten eerste is in de ontwikkeling van de watersysteemheffing ten onrechte de wegenheffing opgenomen. Wegenonderhoud is weliswaar een taak van een aantal waterschappen, maar maakt geen onderdeel uit van het watersysteembeheer. Ten tweede is aangenomen dat alle waterschappen de bijdrage aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma zullen activeren en afschrijven. Dat is gezien de beperkte ruimte die waterschappen hebben voordat zij het EMU-saldo overschrijden zeer onwaarschijnlijk. De ontwikkeling van de watersysteemheffing is daarom nog niet goed in beeld gebracht.

De ontwikkeling van de kosten in het provinciale waterbeheer is gebaseerd op CBS-cijfers betreffende de begrote inkomsten en kosten in 2010 en 2011. Na 2012 dalen de kosten volgens de prognose. Deze ontwikkeling is gebaseerd op het wegvallen van een integratie-uitkering bij het provinciefonds. Omdat de middelen uit een integratie-uitkering vrij besteedbaar zijn betekent het stopzetten van de uitkering niet dat de kosten in dezelfde mate dalen. De prognose geeft daarom mogelijk een te grote daling van de kosten weer van 2011 op 2012 en daardoor een te laag kostenniveau voor de jaren 2013 tot en met 2020.

Daarnaast geldt dat de kosten tussen 2012 en 2020 volgens de prognose gelijk blijven (gecorrigeerd voor inflatie). Dit is niet gebaseerd op een analyse van de kostenontwikkelingen. De prognose na 2012 is daardoor vooral een veronderstelling.

Daarnaast valt op dat provincies een andere definitie van kosten hebben gehanteerd dan waterschappen. Waterschappen gaan uit van netto-kosten, bij provincies lijkt dit niet het geval te zijn. Om een totaal overzicht van de ontwikkelingen te krijgen is het van belang dat de definities van kosten zo min mogelijk verschillen.

De autonome ontwikkeling bij Rijkswaterstaat is gebaseerd op de rijksbegroting 2012. In de begroting 2012 zijn echter ook de doelmatigheidswinsten opgenomen. De bestaande prognose is daardoor geen prognose van de autonome kostenontwikkeling. Daarnaast geldt dat bij Rijkswaterstaat de kosten sterker zullen fluctueren dan bij waterschappen en provincies. Dit komt doordat Rijkswaterstaat net als de rest van de rijksoverheid de begroting opstelt via een kasstelsel. Betalingen worden in het lopende jaar als uitgaven in de begroting opgenomen en niet, zoals bij decentrale overheden, geactiveerd. Nieuwe projecten of andere nieuwe ontwikkelingen hebben daardoor ook een groot effect op de uitgavenontwikkeling. In de bestaande prognose wordt aangegeven dat de uitgaven na 2015 dalen. Wanneer er nieuwe ontwikkelingen zijn kunnen deze uitgaven echter ook stijgen. De prognose van de uitgavenontwikkeling bij Rijkswaterstaat is dus ook niet robuust. Doordat Rijkswaterstaat een kasstelsel kent is het ook niet goed mogelijk om wel een robuuste prognose op te stellen.

De doelmatigheidswinst van 300 miljoen euro moet volgens het Bestuursakkoord Water worden gerealiseerd in het gehele watersysteem. Doordat de prognoses in zowel de waterketen en het watersysteem niet robuust zijn (met uitzondering van de prognose van de rioolheffing) is er nu geen robuuste prognose van de kostenontwikkeling in het gehele watersysteem.

In het watersysteem geldt, net als in de waterketen, dat de autonome kostenontwikkeling kan veranderen door economische ontwikkelingen of beleidsveranderingen. Omdat de ontwikkelingen gevolgen kunnen hebben voor de kosten van de waterbeheerders is vaak een herberekening nodig van de autonome kosten (zonder doelmatigheidsmaatregelen). Dit is echter lastiger in het watersysteem dan in de waterketen omdat er wat minder gegevens beschikbaar zijn.

Ten slotte is het voor provincies en waterschappen mogelijk om de kosten te verlagen door de afschrijvingstermijn te verlengen. Op korte termijn worden de kosten daardoor lager (de totale kosten worden echter hoger omdat er langer wordt afgeschreven). Hiervoor is goedkeuring nodig door de accountant. Er is informatie over de afschrijvingstermijn die nu wordt gehanteerd door de waterschappen. Wij hebben geen informatie kunnen achterhalen over de afschrijvingstermijnen die gehanteerd worden bij provincies.

5. Monitoren van prestaties en maatregelen doelmaticheid

5.1. Algemeen

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de kostenstijgingen in het waterbeheer zullen worden beperkt door doelmatictiger te gaan werken. Van de waterbeheerders wordt verwacht dat zij goede prestaties leveren voor lagere kosten.⁴⁹ Naast de kostenontwikkeling worden daarom ook de prestaties van de waterbeheerder meegenomen in de monitor (derde spoor in hoofdstuk 1).

De betrokken partijen willen hierbij zo veel mogelijk gebruik maken van gegevens die al worden opgevraagd. Binnen de watersector vinden benchmarks plaats waarbij verschillende gegevens bij de drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen worden opgevraagd. In het eerste deel van dit hoofdstuk gaan wij na welke informatie nodig is om de prestaties van de waterbeheerders in de waterketen te meten en in hoeverre deze informatie terug te vinden is in de bestaande benchmarks.⁵⁰

In de monitor van de betrokken partijen zal ook worden nagegaan welke maatregelen zijn genomen om de doelmaticheid te vergroten (tweede spoor in hoofdstuk 1). Deze informatie is nu nog niet weergegeven in de benchmarks. Op het moment dat de meest recente benchmarks werden gepubliceerd bestond het Bestuursakkoord Water 2011 immers nog niet. Wel bestaan er inmiddels afspraken binnen de watersector over de informatie die men wil gaan inwinnen om de doelmaticheid vergrotende maatregelen te monitoren. Wij gaan in het tweede deel van het hoofdstuk in op deze informatie.

5.2. Prestaties in waterketen in monitor doelmaticheidswinst

De benchmarks van de drinkwatersector, riolering en waterzuivering bevatten diverse indicatoren.⁵¹ Het is niet zinnig om alle gegevens mee te nemen in de monitor doelmaticheidswinst omdat dan een overzicht ontbreekt. Er zal daarom een keuze moeten worden gemaakt. Voor de drinkwaterbedrijven en de waterzuivering speelt de waterkwaliteit een belangrijke rol. Als de waterkwaliteit ondermaats is kan de volksgezondheid in gevaar komen. Binnen de riolering speelt het zuiveren van water geen rol. Volksgezondheid speelt echter wel een rol bij riolering. Als er geen riolering zou zijn, zouden inwoners direct in contact komen met afvalwater, wat tot verspreiding van ziekten kan leiden. Daarnaast is het kunnen leveren en verwerken

⁴⁹ In het Bestuursakkoord Water 2011 wordt aangegeven dat een doelmatic waterbeheer nodig is in verband met de economische situatie "waar we een goede kwaliteit halen tegen lagere kosten" (blz. 4).

⁵⁰ Voor de prestaties in het watersysteem verwijzen wij naar het rapport Klare taal van Public Profit en Conquaestor, 2011.

⁵¹ In de bijlage is een samenvatting opgenomen van de verschillende benchmarks.

van water van belang. Drinkwaterbedrijven worden geacht in staat te zijn om drinkwater te leveren, gemeenten om het afvalwater af te voeren. Waterschappen hebben een verplichting om het afvalwater af te nemen en te zuiveren.

Voor de monitor van de doelmatigheidswinst is het raadzaam om naast zaken als waterkwaliteit en afvoercapaciteit ook andere prestaties te betrekken in de monitor. Het kan voor een bestuurder bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn om te bezuinigen op iets als onderhoud. Dit verlaagt kosten op korte termijn waardoor de lastenstijging voor huishoudens dus ook beperkt wordt. Op langere termijn kan een dergelijke bezuiniging echter leiden tot problemen en mogelijk hogere uitgaven.

Ten slotte is er in de afgelopen jaren geïnvesteerd in duurzaamheid door de waterketensector. Dit vergt aan de ene kant een investering en het kan daarom aantrekkelijk zijn om hier minder aan uit te geven om zo op het oog de doelmatigheidswinst te realiseren.

We bespreken de genoemde onderdelen (waterkwaliteit/gezondheid, levering en verwerking, onderhoud en innovaties en duurzaamheid) en geven aan welke mogelijke indicatoren wij tegenkomen in de bestaande benchmarks.

Waterkwaliteit en volksgezondheid

In de *waterketen* komt de volksgezondheid in gevaar als de *kwaliteit van water* onvoldoende is. Er wordt daarom door drinkwaterbedrijven en waterschappen gemeten of drinkwater en gezuiverd afvalwater voldoen aan de (wettelijke) eisen. Waterzuivering is geen taak binnen de riolering. Doordat er riolering is wordt echter voorkomen dat mensen en dieren in direct contact komen met afvalwater.

Het ligt voor de hand om in de monitor in ieder geval indicatoren op te nemen die weergeven hoe het staat met de waterkwaliteit. Er is wettelijk vastgelegd aan welke eisen de waterkwaliteit dient te voldoen en welke taken de waterbeheerders dienen uit te voeren. De eisen die worden gesteld aan drinkwater zijn vastgelegd in de Drinkwaterwet en het Drinkwaterbesluit,⁵² de eisen voor de waterzuivering in de Waterwet en wet Milieubeheer. De wet Milieubeheer verwijst onder meer naar de Europese regelgeving rondom waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water).

Tabel 5 geeft weer welke indicatoren zijn opgenomen in de benchmarks. De waterkwaliteitsindices geven weer in welke mate het geleverde drinkwater voldoet aan wettelijke normen. Er kan een score worden gehaald die varieert tussen net voldoen aan de wettelijke normen (1) tot optimaal drinkwater leveren (0).

In de benchmark van de waterzuivering (bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer) is een aantal indicatoren opgenomen die weergeven in welke mate wordt voldaan aan wettelijke eisen en aan vergunningen. De zuiveringsprestatie is volgens de benchmark een overall cijfer dat een beeld geeft van het eindproduct, namelijk goed gezuiverd water. De mate waarin het water moet zijn gezuiverd is wettelijk vastgelegd, maar daarnaast zijn er individuele bepalingen waar waterschappen aan moeten voldoen die worden opgelegd door andere waterbeheerders. De benchmark bevat ook indicatoren

⁵² Deze zijn van kracht sinds 1 juli 2011, vóór juli 2011 was het drinkwaterbeheer vastgelegd in de Waterleidingwet.

waarmee wordt weergegeven in welke mate er wordt voldaan aan deze normen (‘voldoen aan lozingseisen’ en ‘nalevingspercentage lozingseisen’).

Tabel 5. Overzicht van mogelijke indicatoren voor het monitoren van de waterkwaliteit en volksgezondheid

Sector	Indicator in benchmark?	Omschrijving
Drinkwater	Scores op waterkwaliteitsindices	Mate waarin drinkwater voldoet aan wettelijk minimale kwaliteitseisen
Riolering	Volksgezondheid	Aantal meldingen over gezondheidsklachten als gevolg van storingen, reparaties of onderhoud
Waterzuivering	Zuiveringsprestatie	Mate waarin afvalwater wordt gezuiverd
	Voldoen aan lozingseisen	Percentage gezuiverd afvalwater dat voldoet aan de lozingsnormen opgenomen in WVO-vergunning

Binnen de riolering vinden geen activiteiten plaats op het gebied van waterzuivering. De waterkwaliteit heeft voor de sector dan ook geen informatieve waarde. Wel is het zo dat door riolering huishoudens en bedrijven niet in direct contact komen met afvalwater (er zijn geen open riolen meer). Door storingen, reparaties en onderhoud kunnen er wel klachten ontstaan over de riolering. Dit zou in de benchmark kunnen worden opgenomen als indicator.

Leveringszekerheid, afvoercapaciteit en afnameverplichting

Er wordt van drinkwaterbedrijven verwacht dat zij drinkwater kunnen leveren (hoofdstuk IV van de Drinkwaterwet), van gemeenten dat de riolering het afvalwater kan verwerken (hoofdstuk Afvalstoffen in de wet Milieubeheer) en van waterschappen dat zij het afvalwater kunnen verwerken (er zijn overeenkomsten tussen gemeenten en waterschappen over de hoeveelheid afvalwater die de Rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) moeten kunnen verwerken). In tabel 6 zijn indicatoren weergegeven die zijn opgenomen in de benchmarks.

In de benchmark Water in zicht wordt de continuïteit van de drinkwaterlevering gerapporteerd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen onderbrekingen door gepland onderhoud en door storingen.

Of de riolering al het regenwater kan verwerken is mede afhankelijk van klimatologische ontwikkelingen. Het is niet efficiënt om de riolering zo te bouwen dat iedere bui direct kan worden verwerkt, zonder dat er water op de straat staat. De benchmark Riolering in beeld meldt dat “de riolering in Nederland eigenlijk altijd het aanbod van afvalwater [blijkt] te verzamelen en af te voeren”.⁵³ Gemeenten hebben voor de benchmark gerapporteerd hoeveel rioolaansluitingen op enig moment niet

⁵³ RIONED, 2010, blz. 93.

beschikbaar waren en hoe lang dit duurde. Dit wordt in een cijfer weergegeven met de uitvalsduur.

Tabel 6. Overzicht van mogelijke indicatoren voor het monitoren van de leveringszekerheid, afvoercapaciteit en afnameverplichting

Sector	Indicator in benchmark?	Omschrijving
Drinkwater	Continuïteit drinkwaterlevering	Aantal minuten dat gemiddeld geen drinkwater werd geleverd
Riolering	Uitvalsduur	Aantal rioolaansluitingen dat op enig moment niet beschikbaar is en tijdsduur
Waterzuivering	Voldoen aan afname verplichting	Mate waarin de transportcapaciteit van de gemalen is afgestemd op de met de gemeenten overeengekomen verplichting voor afname van het afvalwater.

Waterschappen rapporteren de mate waarin zij voldoen aan de afnameverplichting aan gemeenten. Er wordt door de waterschappen berekend (per overnamepunt) of de capaciteit en verplichting met elkaar in evenwicht zijn.

Een onderbreking van de drinkwaterlevering, uitval van de riolering en het niet kunnen voldoen aan de afname verplichting door RWZI's kan worden veroorzaakt door storingen. De oorzaak van een storing kan bij de waterbeheerders liggen: slecht onderhoud kan leiden tot meer storingen. Er kan echter ook sprake zijn van overmacht. Een storing in bijvoorbeeld de drinkwaterlevering kan ook worden veroorzaakt doordat er bij graafwerkzaamheden door derden een waterleiding is geraakt. De overlast wordt dan niet veroorzaakt door het drinkwaterbedrijf. Storingen zijn daarom een mogelijke indicator van de prestaties, maar moeten in samenhang met andere ontwikkelingen (beheer, zie later) worden bekeken.

Kwaliteit ingenomen water en hoeveelheid aangeleverd water

Het is raadzaam om bij het monitoren van de prestaties niet alleen weer te geven hoe de kwaliteit van de geleverde diensten zich ontwikkelt, maar ook om na te gaan welke inspanning wordt geleverd. De prestaties van drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen op het gebied van waterkwaliteit en leveringszekerheid en verwerkings- en afnamecapaciteit kan gelijk blijven terwijl een grotere inspanning wordt geleverd.

In paragraaf 3.4 werd aangegeven dat vooral drinkwaterbedrijven en waterschappen verwachten dat zij mogelijk een grotere inspanning moeten leveren om in Nederland te blijven voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW). De kosten kunnen dan stijgen. Als dan niets bekend is over de geleverde inspanning door de waterketenbeheerders kan onterecht de conclusie worden getrokken dat minder doelmatig wordt gewerkt. Voor de drinkwaterbedrijven en waterzuivering zouden daarom indicatoren kunnen worden opgenomen die weergeven welke kwaliteit het ingenomen of ontvangen

(afval)water heeft of welke inspanning moet worden geleverd om het water te zuiveren. Omdat in de riolering geen waterzuivering plaatsvindt is hier de waterkwaliteit geen relevante indicator.

Tabel 7. Overzicht van mogelijke indicatoren voor het monitoren van de kwaliteit van het gebruikte water

Sector	Indicator in benchmark?	Omschrijving
Drinkwater	nee	
Riolering	n.v.t.	
Waterzuivering	Samenstelling/vervuilingsgraad afvalwater	Geeft weer in welke mate aangeleverd water vervuild is

De kwaliteit van het gebruikte water wordt nu niet gerapporteerd in de benchmark. Er zijn wel rapporten waarin voor delen van het bronwater wordt weergegeven hoe het met de kwaliteit staat. Wij hebben echter geen totaaloverzicht kunnen vinden.⁵⁴

In de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer uit 2009 van de waterschappen wordt gerapporteerd wat de zuiveringsprestatie is die wordt geleverd. Dit getal geeft weer welk percentage van de verplichte stoffen wordt verwijderd uit het afvalwater. Als verklarende variabele hierbij wordt ook aangegeven wat de vervuilingsgraad is van het water dat is aangeboden.

Beheer: Onderhoud en innovaties

Om de prestaties op het gebied van bijvoorbeeld waterkwaliteit op lange termijn op peil te houden is een goed beheer essentieel. Het kan aantrekkelijk lijken om te bezuinigen op bijvoorbeeld het onderhoud. Dit hoeft niet direct te leiden tot een lagere waterkwaliteit of grote problemen met rioolbuizen. Op langere termijn neemt de kans op storingen en andere problemen echter wel toe. Daarom is het raadzaam om in de monitor ook met enkele indicatoren na te gaan wat er wordt gedaan op het gebied van beheer.

In de Drinkwaterwet worden eisen gesteld aan het onderhoud van watervoorzieningswerken, toestellen en leidingnetten. Deze mogen volgens de wet geen gevaar opleveren voor verontreiniging.⁵⁵ In de Wet Milieubeheer is bepaald dat gemeenten een Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) moeten opstellen. De wet omschrijft onder meer dat een overzicht van de voorzieningen, de geplande

⁵⁴ In de benchmark Water in zicht wordt wel aangegeven dat productiekosten zijn gestegen omdat er meer zuiveringstappen nodig zijn om drinkwater te produceren (blz. 54). Dit wordt echter niet getalsmatig onderbouwd. RIWA 2010 en RIWA Maas/Meuse 2009 zijn voorbeelden van rapportages waar in voor delen van het bronwater van drinkwaterbedrijven de waterkwaliteit wordt gerapporteerd.

⁵⁵ In de Waterleidingwet, die van kracht was tot 1 juli 2011, waren alleen bepalingen opgenomen rondom collectieve waterleidingnetten

vervangingen en nieuw aan te leggen voorzieningen moet worden weergegeven in het GRP.

In de benchmark Water in zicht van de drinkwatersector zijn geen gegevens opgenomen die weergeven wat er wordt gedaan aan onderhoud (zie tabel 8). Er wordt alleen een algemeen beeld geschetst van kostenontwikkelingen op het gebied van afschrijvingen en operationele kosten (personeel, management en kosten van derden). Dit geeft echter geen beeld van bijvoorbeeld de activiteiten op het gebied van het onderhoud van het leidingnetwerk. Kostenontwikkelingen alleen zijn te algemeen om een beeld te geven van de activiteiten op het gebied van onderhoud. Als dit wordt opgenomen in de monitor dan kan dit dus niet worden betrokken uit de benchmark en moet er aanvullende informatie worden opgevraagd bij de drinkwaterbedrijven.

In de benchmark Riolering in beeld wordt wel weergegeven wat gemeenten doen aan onderhoud. Zo wordt weergegeven wat gemeenten doen aan reiniging en inspectie van het riool, zijn gegevens verzameld over het functioneren van het riool en de mate waarin gemeenten hier onderzoek naar doen, hoe gemeenten gegevens rondom riolering beheren, wat er gebeurt op het gebied van vervanging, renovatie en reparaties van de riolering.

Ook in de benchmark Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer zijn verschillende indicatoren opgenomen die weergeven wat waterschappen doen op het gebied van onderhoud in de waterzuivering. Het gaat daarbij om het onderhoud van transportstelsels, zuiveren afvalwater en slibverwerking. Met de 'Overzichten onderhoudsbeleid' wordt een algemeen beeld gegeven dat geschikt zou kunnen zijn om op te nemen in de monitor.

Binnen de watersector spelen *innovaties* een grote rol. Er worden nieuwe technologieën ontwikkeld om werkzaamheden uit te voeren. Een kenmerk van innovaties is dat toepassing vaak uiteindelijk leidt tot lagere kosten, maar dat er in eerste instantie middelen moeten worden vrij gemaakt om nieuwe vindingen te ontwikkelen. Ook dit zou daarom een post kunnen zijn waar de beheerders minder aan uitgeven, terwijl uiteindelijk wel investeren de doelmatigheid in de sector kan vergroten.

In de benchmark van de drinkwatersector en riolering zijn nu geen gegevens opgenomen over innovaties. Stichting RIONED heeft aangegeven dat het de bedoeling is om dit in de volgende benchmark wel te doen. In de bedrijfsvergelijking zuivering wordt wel in beeld gebracht wat de waterschappen doen op het gebied van technologische innovaties. Het gepresenteerde kerncijfer⁵⁶ is echter niet geschikt om verschillende jaren te vergelijken op macroniveau omdat het gaat om relatieve scores van waterschappen ten opzichte van elkaar.

⁵⁶ Er is gevraagd aan de waterschappen om hun technologische innovaties van de afgelopen jaren op te geven. Vertegenwoordigers van adviesbureaus hebben hier vervolgens een score aan gegeven op basis van verschillende criteria zoals de mate waarin de innovatie in de praktijk wordt toegepast en de nieuwigheid voor de sector.

Tabel 8.Overzicht van mogelijke indicatoren voor het monitoren van activiteiten op het gebied van beheer

Sector	Indicator in benchmark?	Omschrijving
Onderhoud		
Drinkwatersector	Nee	
Riolering	Overzicht reiniging en inspectie van riool	Beschrijving en analyse van inspectieactiviteiten
	Gegevensbeheer	Beschrijving en analyse van manier waarop gegevens worden beheerd
Waterzuivering	Overzicht onderhoudsbeleid transportstelsels	Geeft weer of er onderhoudsbeleid is en in welke mate hieraan wordt voldaan
Innovaties		
Drinkwatersector	Nee	
Riolering	Nee	
Waterzuivering	Score op technologische innovatie	mate van technologische innovatie van de benchmarkdeelnemers sinds de vorige bedrijfsvergelijking in 2006.

Duurzaamheid

In de afgelopen jaren is er gewerkt aan het zo milieuvriendelijk mogelijk uitvoeren van de activiteiten in de waterketen. Duurzaam te werk gaan kan betekenen dat er extra investeringen nodig zijn.⁵⁷ Omdat er vaak investeringen nodig zijn kan het aantrekkelijk zijn om minder activiteiten te ontwikkelen op dit gebied.

In de bestaande benchmarks zijn indicatoren opgenomen waarmee de mate waarin duurzaam wordt gewerkt wordt weergegeven. De drinkwatersector doet dit via een milieubelastingindex. Hiermee wordt weergegeven hoe groot de milieubelasting is bij het gebruik van drinkwater. Daarnaast wordt onder meer weergegeven in welke mate gebruik wordt gemaakt van duurzame energie en in welke mate de reststoffen die ontstaan bij drinkwaterproductie worden aangeboden voor hergebruik.

De waterschappen geven in de benchmark aan in welke mate er gebruik wordt gemaakt van fossiele dan wel groene energie. Daarnaast geldt dat waterschappen net als drinkwaterbedrijven te maken hebben met reststoffen. Er zijn geen gegevens opgenomen in de benchmark (zoals wel wordt gedaan in de benchmark van de drinkwatersector) hoe deze worden verwerkt.

In de benchmark van de rioleringsector zijn geen indicatoren opgenomen met betrekking tot duurzaamheid. Binnen de riolering is dit minder goed mogelijk omdat duurzaam werken vaak iets is dat speelt op het niveau van de gehele gemeenten en niet alleen voor riolering.

⁵⁷ Deze kunnen zich in sommige gevallen ook weer terugverdienen. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer waterschappen investeren om stikstof en fosfor dat uit afvalwater wordt gehaald om te zetten in nuttige producten. Zie bijvoorbeeld persbericht Hunze en Aa's 'Hunze en Aa's gaat nog duurzamer zuiveren', 16 augustus 2011.

Tabel 9.Overzicht van mogelijke indicatoren voor het monitoren van de activiteiten op het gebied van duurzaamheid

Sector	Indicator in benchmark?	Omschrijving
Drinkwatersector	Milieubelastingsindex	Een indicator die weergeeft in welke mate het milieu wordt belast door huishoudens wanneer zij drinkwater verbruiken
	Verhouding duurzame/ conventionele energie	
	Hergebruik reststoffen	Mate waarin de reststoffen die ontstaan door de productie van drinkwater worden aangeboden voor hergebruik
Riolering	Nee (speelt mogelijk meer binnen gemeenten als geheel dan binnen riolering)	
Waterschappen als geheel	Totaal energieverbruik	Mate waarin gebruik wordt gemaakt van fossiele of groene energie

Samenvatting: indicatoren in benchmark

In de huidige paragraaf geven we weer welke onderwerpen van belang kunnen zijn om de prestaties in de waterketen te monitoren. We stellen voor om voor de waterketen indicatoren op te nemen ten aanzien van de waterkwaliteit, leveringszekerheid, afvoercapaciteit & afnameverplichting omdat dit behoort tot de kerntaken binnen de waterketen. Hier bestaan ook wettelijke verplichtingen voor of er zijn normen vastgesteld waar de drinkwaterbedrijven, gemeenten of waterschappen aan dienen te voldoen. Er worden indicatoren weergegeven in de benchmarks.

Wij stellen voor om daarnaast ook enkele andere indicatoren op te nemen. Het gaat dan om indicatoren met betrekking tot beheer. De waterkwaliteit, leveringszekerheid en afvoercapaciteit hebben mogelijk niet direct te lijden wanneer er minder wordt uitgegeven aan beheer waardoor dit mogelijk niet voldoende informatie geeft over de prestaties. Als informatie wordt opgenomen over het beheer is er meer zicht op de prestaties in het waterbeheer. Wij stellen voor om indicatoren op te nemen op het gebied van beheer en innovaties. In de benchmark van de drinkwatersector zijn hier echter geen indicatoren over opgenomen. In de benchmark rondom riolering zijn wel (veel) gegevens opgenomen over onderhoud. Innovaties zijn niet meegenomen in de benchmark 2009. De benchmarks over de waterzuivering bevatten zowel gegevens over onderhoud als over innovaties. Het huidige kerngetal is echter niet geschikt om op macroniveau de ontwikkelingen te volgen.

Ook stellen wij voor om gegevens op te nemen in de monitor op het gebied van duurzaamheid. Drinkwaterbedrijven en waterschappen hebben in de benchmarks indicatoren opgenomen om de duurzaamheid te meten. In de benchmark Riolering in beeld zijn geen gegevens opgenomen. Activiteiten op het gebied van duurzaamheid

zullen vaak gemeente breed worden uitgevoerd waardoor het lastig is om dit voor alleen de riolering goed in beeld te brengen.

5.3. Monitoren doelmatigheidswinst

In de monitor doelmatigheidswinst van de betrokken partijen zal ook worden aangegeven in welke mate de watersector maatregelen heeft getroffen om de doelmatigheid te vergroten. Het is ook hier de bedoeling om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande gegevensuitvraag om zo te voorkomen dat drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen veel extra tijd moeten investeren in het aanleveren van gegevens.

In de bestaande benchmarks is over het algemeen niet aangegeven hoe men verwacht de doelmatigheid te monitoren. De benchmarks zijn immers opgesteld voordat het Bestuursakkoord Water tot stand kwam.

Momenteel worden plannen opgesteld over de manier waarop dit wordt gemonitord. In deze paragraaf gaan wij na welke gegevens nodig zijn gezien de maatregelen die men van plan is te treffen. Vervolgens gaan wij na in welke mate deze gegevens worden opgevraagd volgens de nu bestaande plannen voor monitoring. Wij gaan allereerst in op de waterketen en vervolgens op het watersysteem.

Te treffen maatregelen

In het rapport van de Commissie feitenonderzoek zijn in het algemeen maatregelen waarmee de doelmatigheid kan worden vergroot aangegeven per onderdeel van de waterketen.

Voor de *drinkwatersector* wordt alleen aangegeven dat drinkwaterbedrijven naar eigen zeggen de afgelopen jaren al goedkoper zijn gaan werken door lessen te trekken uit de benchmarks uit het verleden. Op basis hiervan verwacht de sector dat een verdere besparing mogelijk is.

Het rapport geeft voor de riolering aan dat een grotere doelmatigheid op drie punten kan worden bereikt:

1. Vooral kleine gemeenten doen nu meer dan noodzakelijk is op het gebied van milieu-inspanningen.
2. Op kapitaallasten zou bespaard kunnen worden omdat de gemiddelde levensduur van de riolering groter is dan in het verleden. Gemeenten zouden dus een langere afschrijvingstermijn kunnen hanteren.
3. Ten slotte kan door meer samenwerking tussen gemeenten worden bespaard op de operationele kosten.

Stichting RIONED en de VNG hebben in een gesprek aangegeven dat samenwerking van belang is maar zeker geen doel op zich moet zijn. Door samenwerking kunnen gemeenten en waterschappen vooral meer inzicht krijgen en dit kan leiden tot een kostenbesparing. Hierdoor krijgen (kleinere) gemeenten bijvoorbeeld inzicht in wat zij 'te veel' doen. Daarnaast zou door samenwerking de capaciteit van gemeenten om zaken aan te pakken groter worden.

Een 'besparing' door de afschrijvingstermijn te verlengen is wat betreft Stichting RIONED en de VNG niet aan de orde, onder meer omdat dit op langere termijn leidt tot hogere kosten.

Volgens het rapport van de Commissie feitenonderzoek verwacht men binnen de *waterzuivering* te besparen door:

- 1 Slim investeren en afstemmen bij de nieuwe opgaven.
- 2 Te besparen op de kapitaallasten als gevolg van nieuwe installaties die de komende jaren nodig zijn (er wordt niet aangegeven hoe men dit wil doen).
- 3 Voor het operationele beheer te besparen op energie, slibverwerking en een efficiencyverbetering waaronder opschaling van waterschappen.

Een verdere winst verwacht men te realiseren door een verdere samenwerking binnen de waterketen op te zetten tussen waterschappen en gemeenten.

'Slim investeren' en besparen op operationeel beheer zijn maatregelen die waterschapsbesturen waarschijnlijk al langer nastreefden. Het is immers bestuurlijk aantrekkelijk om investeringen voor zo laag mogelijke kosten uit te voeren. De lastenstijging voor de belastingbetaler blijft hierdoor beperkt. Wat volgens de Unie van Waterschappen nieuw is, is dat nu actief op het slim investeren en besparen wordt aangestuurd door de Unie van Waterschappen. Daardoor zou kennis hierover beter kunnen worden verspreid en makkelijker worden overgenomen door waterschappen.

In het rapport Klare taal, dat zich vooral richt op het *watersysteem*, wordt concreter aangegeven op welke wijze waterschappen verwachten een doelmatigheidswinst te realiseren. Naast samenwerking met gemeenten op het gebied van waterzuivering is dit:

- samenwerking met Rijkswaterstaat onder andere bij inkoop
- samenwerking tussen waterschappen bij inkoop ("gezamenlijke inkoop"), ICT, en via shared service centra voor de administratie
- samenwerking met gemeenten bij belastinginning
- vereenvoudiging belastingstelsel waterschappen
- verlaging toetsingsfrequentie primaire waterkeringen
- fusies waterschappen

De belastingsamenwerking met gemeenten zou in 2012 al een doelmatigheidswinst op moeten leveren. De overige maatregelen zullen naar verwachting vanaf 2015 of later een doelmatigheidswinst opleveren. De maatregelen kunnen deels ook kosten verlagen in de waterketen: wanneer bijvoorbeeld bij de belastinginning wordt samengewerkt met gemeenten dan kan dit ook de perceptiekosten voor het innen van de zuiveringsheffing van huishoudens verlagen.

Rijkswaterstaat en de provincies hebben ook taken in het watersysteem. Rijkswaterstaat moet over de gehele breedte bezuinigen, dus ook op het waterbeheer. Volgens het rapport Klare taal zouden de bezuinigingsmaatregelen kunnen worden

geoommerkt als “doelmatigheidsbesparing in het watersysteem” (blz. 14). De maatregelen hebben betrekking op “het meerjarig suppleties contracteren, variabel onderhoud meerjarig contracteren/ prestatiecontracten en het baggeren en suppleren in eigen beheer” (idem.). De exacte maatregelen worden niet uitgewerkt, wel wordt aangegeven welke bedragen de “maatregelen” moeten opleveren. Volgens een betrokkene bij Rijkswaterstaat zijn de betreffende maatregelen goed te monitoren en concreet te maken. Rijkswaterstaat heeft echter ook aangegeven dat het realiseren van een doelmatigheidswinst niet betekent dat er geld vrij komt. De doelmatigheidswinst die in 2011 wordt gerealiseerd wordt bijvoorbeeld ingezet om andere tegenvallende ontwikkelingen in de kosten op te vangen.

Provincies hebben volgens het rapport Klare taal de volgende plannen om een doelmatigheidswinst te behalen:

- aanpassing organisatie en besturing waterbeheer (dit betekent onder andere dat er geen afzonderlijke waterplannen worden opgesteld)
- provinciale verantwoordelijkheid toetsingsproces primaire waterkeringen vervalt
- mogelijk kunnen taken van provincies onder voorwaarden worden overgedragen aan waterschappen

Provincies worden 9 miljoen euro gekort op het provinciefonds omdat zij doelmatiger te werk moeten gaan in het waterbeheer. Het rapport Klare taal gaat er van uit dat dit dus betekent dat de maatregelen 9 miljoen euro op zullen leveren. Volgens ons hoeft dit helemaal niet zo te zijn. Provincies kunnen zelf bepalen hoe zij de algemene uitkering uit het Provinciefonds besteden. Dit betekent ook dat provincies kunnen besluiten om de 9 miljoen euro korting die zij geacht worden minder te besteden aan het waterbeheer te dekken door op andere beleidsposten te bezuinigen. Ook hebben provincies een eigen belastinggebied en daarmee de mogelijkheid de korting (deels) op te vangen uit (extra) belastingopbrengsten. Een korting van 9 miljoen euro op het Provinciefonds betekent dus niet dat de maatregelen datzelfde bedrag gaan opbrengen.

Daarnaast valt op dat provincies het laten overdragen van taken als doelmatigheidswinst opvoeren. Wanneer er echter taken door provincies worden overgedragen, dalen weliswaar de kosten voor provincies, maar stijgen de kosten voor de decentrale overheid die de taken overneemt. Het overdragen van taken betekent niet vanzelf dat er een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd.

Monitoren van de maatregelen

Het is niet zo dat overheden en drinkwaterbedrijven voorheen niets deden om doelmatig te werken. Het verschil is dat doelmatig te werk gaan nu sterker wordt bevorderd. Dat maakt het echter wel lastig om te monitoren welke nieuwe maatregelen worden genomen om de doelmatigheid te vergroten. Idealiter zou onderscheid moeten worden gemaakt tussen de doelmatigheid vergrotende maatregelen die in 2010 al zijn verwerkt in begrotingen en planningen en daarom ook zijn opgenomen in de autonome ontwikkeling van de opbrengsten (zie hoofdstuk 3) en nieuwe doelmatigheid vergrotende maatregelen naar aanleiding van het Bestuursakkoord Water. Het is vrijwel onmogelijk om via een benchmarkonderzoek te

achterhalen in welke mate doelmatig wordt gewerkt, bijvoorbeeld omdat het zeer lastig is om hier goede vragen over te formuleren.

Gemeenten en waterschappen verwachten de doelmatigheid te vergroten door kennisoverdracht te vergemakkelijken en capaciteit te vergroten door onder meer samenwerking te stimuleren. Er zou dus kunnen worden nagegaan of er nieuwe samenwerkingsverbanden worden aangegaan.⁵⁸ Een samenwerking kan echter om verschillende redenen worden aangegaan en op verschillende terreinen plaatsvinden. Het is mogelijk dat waterschappen en gemeenten gaan samenwerken op het gebied van belastingen. Het is ook mogelijk om (meer) samen te gaan werken in het afvalwaterbeheer. Er zou dan ook niet alleen moeten worden gemonitord of er samenwerkingsverbanden worden opgezet maar zou ook moeten worden nagegaan wat er samen wordt gedaan.

Voor samenwerkingsverbanden geldt daarnaast over het algemeen dat kosten uitgaan voor de baten. Starten met samenwerken vergt een investering omdat bijvoorbeeld processen moeten worden afgestemd. Een nieuwe samenwerking betekent dus niet dat de kosten meteen dalen. Als de kosten door de samenwerking lager worden dan kan het meerdere jaren duren voordat dit zichtbaar wordt. Hetzelfde geldt voor de fusies die volgens de waterschappen moeten leiden tot grotere doelmatigheid.⁵⁹

Of deze initiatieven ertoe leiden dat er (nog) doelmatiger wordt gewerkt is echter niet goed te meten. Er kunnen wel voorbeelden worden gegeven van gemeenten, waterschappen of drinkwaterbedrijven die bijvoorbeeld nieuwe activiteiten ontwikkelen om de doelmatigheid te vergroten. Het is echter veel lastiger om vervolgens op landelijk niveau weer te geven in hoeverre er maatregelen worden genomen. De grotere doelmatigheid zou zich uiteindelijk moeten vertalen in een beperktere lastenstijging.

Ook voor de maatregelen van provincies geldt dat het lastig kan zijn om te bepalen welke maatregelen zijn genomen en welk bedrag hier mee gemoeid is. Wanneer zoals gepland er geen afzonderlijk waterplan wordt opgesteld bijvoorbeeld, betekent dit niet dat 'water' vervalt in de planvorming. Het wordt dan onderdeel van integrale plannen en juist daardoor zal het (nog) lastiger zijn om te kwantificeren welke kosten de provincie maakt.

Bestaande plannen monitoren

De UvW en VNG zijn plannen aan het opstellen hoe zij de voortgang willen monitoren. De eerste plannen zijn weergegeven in het Plan van aanpak monitoren. In dit Plan van aanpak wordt, net als in de monitor doelmatigheidswinst van alle betrokken partijen, zo veel mogelijk aangesloten bij gegevens die al opgevraagd worden voor onder meer

⁵⁸ Er wordt al in verschillende vormen binnen de waterketen samengewerkt, zie voor bijvoorbeeld Riolering in beeld, blz. 62 - 67.

⁵⁹ Er is opvallend weinig onderzoek naar de effecten van fusies op de kosten van waterschappen. Wel is gebleken dat gemeentelijke schaalvergrotingen geen geld opleveren (zie Allers 2010).

de benchmarks. Deels zal er voor de monitor van VNG en UwW nieuwe informatie worden opgevraagd.

In de monitor van VNG en UwW worden, net als in de monitor waar dit rapport betrekking op heeft, gegevens opgenomen over de prestaties (op het gebied van kwaliteit, duurzaamheid en innovatie) en over de lastenontwikkeling. De voortgang op het gebied van de doelmatigheidsmaatregelen wordt gemonitord door te onderzoeken welke samenwerkingsverbanden er zijn aangegaan. Er komt een landelijk overzicht van concrete samenwerkingsverbanden op het gebied van de uitvoering van (onderdelen) van de beheertaken. Het gaat om samenwerkingsverbanden binnen de verschillende takken van de waterketen, maar ook tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven onderling.

De samenwerkingsverbanden worden dus via de monitor van de VNG en UwW in beeld gebracht. De monitor van VNG en UwW geeft ook voorbeelden van regionale initiatieven. Als er in de monitor doelmatigheidswinst van alle betrokken partijen dus informatie wordt opgenomen over genomen maatregelen dan kan informatie over samenwerkingsverbanden worden betrokken uit de monitor van VNG en UwW.

In het rapport Klare taal wordt niet concreet uitgewerkt hoe de voortgang wordt gemonitord (zie blz. 21 en 22).

5.4. Conclusie

In dit hoofdstuk gaan wij na welke gegevens nodig zijn voor het tweede spoor in de monitor doelmatigheidswinst (voortgang doelmatigheidsmaatregelen) en derde spoor (kwaliteit van de prestaties in de watersector).

In paragraaf 5.2 zetten wij uiteen welke gegevens in een monitor kunnen worden opgenomen om de prestaties te meten. Voor een deel van de gegevens geldt dat deze kunnen worden overgenomen uit de benchmarks. De benchmarks bevatten allen informatie over de kwaliteit van het gezuiverde (drink)water of volksgezondheid, dit zijn wettelijk vastgelegde taken. Drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen hebben daarnaast respectievelijk een leverings-, afvoer- en afnameverplichting. Ook hier zijn gegevens over te vinden in de benchmarks. Het is daarnaast raadzaam voor drinkwatersector en waterschappen om gegevens op te nemen over de kwaliteit van het te zuiveren water. Waterschappen rapporteren hierover in de benchmark, drinkwaterbedrijven niet.

Voor de monitor van de doelmatigheidswinst is het raadzaam om ook activiteiten op het gebied van beheer op te nemen. In de benchmarks Riolering in beeld en Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer zijn gegevens met betrekking tot onderhoud opgenomen, in de benchmark van de drinkwatersector niet. Als dit dus wordt opgenomen in de benchmark is een extra gegevensuitvraag nodig. Ook activiteiten op het gebied van innovaties kunnen relevant zijn voor de monitor. Er zijn echter geen geschikte gegevens beschikbaar waarmee kan worden nagegaan in welke mate de activiteiten op dit gebied op macroniveau veranderen.

Ten slotte zou duurzaamheid kunnen worden opgenomen in de monitor doelmatigheidswinst. Alle drie de sectoren hebben gegevens opgenomen over duurzaamheid in hun benchmark.

De benchmarks bevatten gegevens die opgenomen kunnen worden in de monitor. Of er een extra gegevensvraag nodig is, is afhankelijk van de keuze om al dan niet gegevens op te nemen op het gebied van beheer.

In paragraaf 5.3 gaan wij na hoe drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen verwachten de doelmatigheid te vergroten. Er wordt verwacht dat de doelmatigheid kan worden vergroot door onder meer de verspreiding en toegankelijkheid van kennis te vergroten. Dit kan door samenwerking tussen en binnen de sectoren te stimuleren. Een manier om na te gaan welke maatregelen worden genomen om de doelmatigheid te vergroten zou dus zijn om na te gaan welke samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Hierbij moet dan wel worden meegenomen wat het doel is van de samenwerkingsverbanden.

Omdat het bestuurlijk aantrekkelijk is om de benodigde opbrengsten uit heffingen en prijzen zo laag mogelijk te houden mag verwacht worden dat drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen nu ook al bij voorkeur kiezen voor de meest doelmatige investeringen. Het is niet zo dat er nu niets gebeurt. Het is de bedoeling dat er nog doelmatiger gewerkt gaat worden. Het is niet bekend welke maatregelen al worden genomen. Daarnaast is het effect van samenwerking op de aanwezige kennis moeilijk om te meten.

Provincies en Rijkswaterstaat hebben taken in het watersysteem en worden geacht een bijdrage te leveren aan de doelmatigheidswinst van 300 miljoen euro. Rijkswaterstaat geeft aan dat maatregelen, in vergelijking met de overige overheden, goed concreet te maken zijn en dat daardoor goed in beeld te brengen is welke bedragen de maatregelen op kunnen leveren. Tegelijk wordt aangegeven dat een doelmatigheidswinst niet betekent dat het geld vrij valt. De maatregelen die RWS neemt zijn geen extra of aanvullende besparingsmogelijkheden maar een invulling van de RWS-brede bezuinigingen die nodig zijn om de noodzakelijke prestaties te kunnen leveren. Ze kunnen worden geoormerkt als bezuinigingen in het watersysteem. Voor provincies is de onderbouwing dat de maatregelen het gewenste bedrag (9 miljoen euro) zullen opleveren gebaseerd op een verlaging van de uitkering van het provinciefonds. Een verlaging van het provinciefonds betekent echter niet dat kosten in dezelfde mate dalen.

6. Samenvatting en conclusies

In het Bestuursakkoord Water 2011 zijn afspraken gemaakt over te behalen doelmatigheidswinsten in de watersector. De betrokken partijen gaan de voortgang van deze doelmatigheidswinst monitoren en willen hierbij drie sporen volgen:

1. Er wordt op macroniveau nagegaan hoe lasten voor de betalers zich ontwikkelen.
2. Er wordt nagegaan welke acties en maatregelen worden getroffen om de doelmatigheid te vergroten.
3. Er wordt nagegaan of de geleverde prestaties op een acceptabel niveau blijven.

Het eerste deel van het onderzoek richt zich op het eerste spoor. Verwacht wordt dat wanneer er geen doelmatigheid vergrotende maatregelen zouden worden genomen de lasten voor de belastingbetaler sterker stijgen dan wanneer dit wel gebeurt. Het plan is om de lastenstijging te monitoren door de opbrengstontwikkeling te volgen. Er zijn prognoses opgesteld hoe de opbrengsten zich ontwikkelen als er geen nieuwe maatregelen worden genomen om de doelmatigheid te vergroten. Het plan is om deze autonome ontwikkeling af te zetten tegen de werkelijke ontwikkeling. Het verschil is de doelmatigheidswinst. In het onderzoek is nagegaan hoe robuust de huidige prognoses zijn.

Het tweede deel van het onderzoek richt zich op de prestaties van de waterbeheerders (in dit onderzoek niet alleen waterschappen en drinkwaterbedrijven, maar ook gemeenten als beheerders van de riolering). We gaan na welke informatie beschikbaar is via de benchmarks en andere bronnen om de prestaties en maatregelen te monitoren.

In het huidige hoofdstuk beantwoorden wij de vragen.

6.1. Eerste spoor: lastenontwikkeling

Kosten, opbrengsten en tarieven

Er zijn drie vragen die betrekking op het eerste spoor, te beginnen met:

In hoeverre zijn de kosten- en opbrengstenontwikkelingen in het waterbeheer direct te vertalen naar lastenontwikkelingen voor de belastingbetaler?

We beantwoorden deze vraag door in te gaan op de twee deelvragen. De eerste deelvraag luidt:

Waardoor kunnen verschillen ontstaan tussen de kosten-, opbrengst- en lastenontwikkeling in het waterbeheer?

- Tarieven, opbrengsten en kosten zijn niet hetzelfde. Tarieven geven in belangrijke mate weer wat de belastingbetaler betaalt. De opbrengsten geven weer wat drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen ontvangen en hangen niet alleen af van het tarief maar ook van de totale grondslag. De opbrengsten in de waterketen blijken bij waterschappen en gemeenten in het

verleden wat sterker te zijn gestegen dan de tarieven, doordat de grondslag ook steeg.

- Het verschil tussen kosten en opbrengsten ontstaat doordat reserves kunnen worden op- of afgebouwd. De opbrengsten uit een heffing of prijzen worden niet alleen ingezet om de kosten in het betreffende jaar te dekken maar kunnen ook worden gedoteerd aan een reserve. Omgekeerd kan een deel van de kosten worden gedekt door geld te onttrekken aan de reserve (waardoor de opbrengst lager is dan de kosten).

De tweede deelvraag luidt:

Hoe kan hier rekening mee worden gehouden bij het monitoren van de lastenontwikkeling? Hoe zou monitoring van de lokale lastenontwikkeling (rioolheffing, zuiveringsheffing, watersysteemheffing en drinkwatertarieven) moeten worden aangevuld om de kostenontwikkeling zo goed mogelijk in beeld te brengen?

- In het bestuursakkoord wordt aangegeven dat er voor zal worden gezorgd dat de lokale lasten stijging gematigd is. Het plan is om alleen de opbrengstontwikkeling te monitoren. Omdat er verschil is tussen de opbrengst- en lastenontwikkeling is het raadzaam om niet alleen de opbrengstontwikkeling te monitoren (op macroniveau), maar ook de lastenontwikkeling (eveneens op macroniveau). Complicatie is echter dat het lastig is om de lastenontwikkeling voor bedrijven te monitoren doordat er grote verschillen zijn tussen de gehanteerde tariefssystemen. Voor huishoudens zijn al wel uitgangspunten beschikbaar om tariefssystemen vergelijkbaar te maken.
- Een reden waarom de opbrengstontwikkeling niet gelijk is aan de kostenontwikkeling is dat er middelen kunnen worden gedoteerd aan of onttrokken aan de reserves. Het effect op macroniveau zal over een periode van tien jaar beperkt zijn doordat reserves niet eindeloos op grote schaal ingezet kunnen worden. Het is bovendien voor gemeenten en waterschappen mogelijk om op macroniveau na te gaan wat de kostenontwikkeling is geweest in vergelijking met de opbrengstontwikkeling doordat er gegevens bekend zijn over onttrekkingen en dotaties door gemeenten en waterschappen.

De prognose van de autonome ontwikkeling van de rioolheffing is robuust. De prognose is goed onderbouwd en de berekeningen bieden de mogelijkheid om indien mogelijk de prognose aan te passen als er nieuwe, onvoorziene ontwikkelingen zijn.

De prognoses van de waterzuiveringsheffing en drinkwatersector zijn zwak respectievelijk niet onderbouwd. Voor de drinkwatersector geldt dat de prognose alleen een veronderstelling is en dat grotere doelmatigheid al in deze veronderstelling verwerkt is. De prognose van de waterzuivering is mogelijk wel tot stand gekomen door gegevens op een rij te zetten, maar wij hebben deze gegevens niet ingezien. De aanname die is gedaan (inflatie wordt in alle waterschappen op een gelijke wijze verwerkt in de plannen en begrotingen) blijkt van invloed op de prognose. De

aanname blijkt ook niet correct te zijn. Voor zowel de drinkwatersector als de waterzuivering geldt dat wij geen berekeningen hebben ontvangen of gevonden waarmee het nu mogelijk zou zijn om de prognose aan te passen op basis van nieuwe ontwikkelingen. De prognoses van de opbrengsten uit de drinkwatertarieven en de waterzuivering zijn volgens ons niet robuust.

Prognose waterketen

De tweede hoofdvraag met betrekking tot het monitoren van de lastenontwikkeling luidt:

Hoe robuust zijn de voorspelde ontwikkelingen van de kosten of opbrengsten uit de rioolheffing, waterzuiveringsheffing en de drinkwaterprijzen (waterketen)?

Er zijn drie deelvragen geformuleerd. Als eerste hebben we de volgende beantwoord :

Welke aannamen liggen ten grondslag aan de prognoses van de opbrengstontwikkeling en hoe gevoelig zijn de prognoses voor aanpassingen van de veronderstellingen?

- In het algemeen geldt dat het streven naar grotere doelmatigheid niet nieuw is. De waterketenbeheerders kunnen bijvoorbeeld naar aanleiding van het Bestuursakkoord Water uit 2007 al maatregelen hebben genomen om de doelmatigheid te vergroten. De huidige prognoses zijn opgesteld op basis van gegevens in 2010. Dit zijn prognoses inclusief de doelmatigheid vergrotende maatregelen die in 2010 al waren vastgesteld en opgenomen in begrotingen en meerjarenplannen. Het is daarom in de monitor doelmatigheidswinst alleen mogelijk om na te gaan of er een extra doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd ten opzichte van de stand van zaken van de begrotingen in 2010.
- Er zijn prognoses opgesteld van de opbrengstontwikkeling zonder doelmatigheidswinst. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens uit 2010. Dit zijn dus prognoses inclusief de maatregelen die in 2010 al waren vastgesteld en opgenomen in begrotingen en meerjarenplannen. Het is daarom in de monitor van de betrokken partijen alleen mogelijk om na te gaan of er een extra doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd ten opzichte van de stand van zaken van de begrotingen in 2010.
- De meest recente prognose van de autonome ontwikkeling in de *drinkwatersector* is weergegeven in het rapport van de Commissie feitenonderzoek. De kosten in 2010 en 2020 zijn volgens het rapport gelijk (uitgaande van prijspeil 2010). Deze ontwikkeling is gebaseerd op de aanname dat het mogelijk moet zijn (bij onder meer gelijke economische omstandigheden en gelijk blijvend rijksbeleid) om de ontwikkelingen uit het verleden gelijk te houden. Deze prognose is niet gebaseerd op een analyse van kostenontwikkelingen in de drinkwatersector maar is een veronderstelling. Belangrijker is nog dat het hier niet gaat om een prognose van de *autonome* kosten- of opbrengstontwikkeling, dus zonder doelmatigheid vergrotende maatregelen. Dit betekent dat er nu geen

prognose is van de autonome kosten- of opbrengstontwikkeling van de drinkwatersector.

- De meest recente prognoses voor de *rioolheffing* is weergegeven in het Plan van aanpak monitoren van VNG en UvW. De prognose is gebaseerd op gegevens die stichting RIONED heeft opgevraagd voor de benchmark Riolerings in beeld. Er zijn door stichting RIONED controles uitgevoerd om na te gaan of de opgaven door gemeenten aannemelijk zijn (wat zo blijkt te zijn). Wij hebben de berekeningen nog een keer nagelopen en concluderen dat het een robuuste prognose is.
- De meest recente prognoses voor de *zuiveringsheffing* zijn ook weergegeven in het Plan van aanpak monitoren van VNG en UvW. Aan de ontwikkeling van de zuiveringsheffing liggen minder uitgebreide berekeningen ten grondslag dan aan de ontwikkeling van de rioolheffing. Wij hebben geen cijfermatige onderbouwing ontvangen. Er is wel een mondelinge en schriftelijke toelichting gegeven. Een van de aannamen bij het opstellen van de prognose is geweest dat alle waterschappen in bijvoorbeeld de begroting uitgaan van een zelfde inflatiepercentage. Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat een verandering van dit inflatiepercentage gevolgen heeft voor de prognose van de autonome opbrengstontwikkeling.

Wat zijn mogelijke factoren die de prognoses sterk kunnen beïnvloeden? Is het mogelijk om aan te geven hoe de prognose hier op kan worden aangepast?

- Toekomstige externe ontwikkelingen kunnen een effect hebben op de prognoses. We maken onderscheid tussen economische ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen en overige ontwikkelingen.
- Er zijn mogelijke *economische* ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op de autonome opbrengstontwikkeling. Wij gaan in op de inflatie, de rente en de prijs van energie. De huidige prognoses zijn uitgedrukt in het prijspeil van 2010. Om de werkelijke opbrengstontwikkeling in de toekomst vergelijkbaar te maken moet in ieder geval een inflatiecorrectie worden uitgevoerd. Het is daarnaast mogelijk dat de rente of energieprijzen zich anders ontwikkelen dan nu wordt voorzien. Bij een sterke mutatie is het raadzaam om na te gaan wat dit betekent voor de autonome opbrengstontwikkeling. Van gemeenten en waterschappen is informatie beschikbaar over de rentepercentages waar nu van uit wordt gegaan. Voor waterschappen is bekend wat het energieverbruik in de waterzuivering is (wordt weergegeven in de benchmark). Ook het energieverbruik in de drinkwatersector wordt opgenomen in de benchmark. Het is daardoor voor deze sectoren mogelijk om de autonome ontwikkeling aan te passen.
- Bij *beleidsontwikkelingen* gaan we allereerst in op Europees beleid en rijksbeleid. Het is niet onwaarschijnlijk dat het btw-tarief wordt aangepast. Voor waterschappen is de btw een kostenpost. Gemeenten mogen de btw als kostenpost doorberekenen bij het vaststellen van het tarief. Voor beide onderdelen van de waterketen betekent een hoger btw tarief dus dat de

opbrengsten stijgen. Beide sectoren geven aan dat het mogelijk is om de autonome ontwikkeling hiervoor te corrigeren. Voor de waterschappen gaat het dan wel om een ruwe inschatting op macroniveau. Verder verwachten de sectoren dat er mogelijk extra taken komen of nog scherpere eisen gesteld gaan worden als gevolg van de Kaderrichtlijn Water. Waterschappen en drinkwaterbedrijven moeten in dat geval mogelijk een grotere inspanning leveren om te (blijven) voldoen aan de kwaliteitseisen. Het is daarom raadzaam dat er gegevens beschikbaar komen over de kwaliteit van het bron- en afvalwater. De kwaliteit van het afvalwater wordt al gerapporteerd in een benchmark van de waterschappen. Wij hebben geen landelijk overzicht kunnen vinden van de kwaliteit van het bronwater van drinkwaterbedrijven. Ten slotte kunnen opbrengsten veranderen als gevolg van lokaal beleid. Omdat de monitor zich richt op ontwikkelingen op macroniveau verwachten wij dat dit geen meetbaar effect zal hebben op de autonome ontwikkeling.

- Het klimaat valt onder *overige* ontwikkelingen. Er zijn in Nederland grotere periodes met droogte of juist veel neerslag en de neerslaghoeveelheid is gestegen. De waterketensectoren geven aan dat hier al rekening mee wordt gehouden. Een periode van extreme neerslag leidt ook niet direct tot een hogere opbrengst.

Hoe kunnen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven de opbrengstontwikkeling beïnvloeden door boekhoudkundige wijzigingen (zoals het aanpassen van de afschrijvingstermijn) en kan hier rekening mee worden gehouden bij het monitoren van de opbrengstontwikkeling?

- Waterketenbeheerders hebben theoretisch de mogelijkheid om de opbrengsten op korte termijn te verlagen door de afschrijvingstermijn te verlengen. In de praktijk is dit lastiger omdat de jaarrekening van drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen moet worden goedgekeurd door hun accountant. Het kan echter wel met een goede motivatie. Het is mogelijk om na te gaan of de afschrijvingstermijn in de rioolsector en waterzuivering verandert, omdat er informatie beschikbaar is over de afschrijvingstermijn die nu wordt gehanteerd. Wij hebben geen informatie kunnen achterhalen over de afschrijvingstermijnen in drinkwaterbedrijven.

Prognose watersysteem

Ook de robuustheid van de prognoses in het watersysteem is onderzocht

Hoe robuust zijn de voorspelde ontwikkelingen in het watersysteem?

Er zijn ook voor deze hoofdvraag drie deelvragen geformuleerd. Als eerste gaan we in op de volgende vraag:

Hoe zijn de prognoses in het watersysteem tot stand gekomen en zijn hier kanttekeningen bij te plaatsen? Hoe gevoelig is de prognose voor veranderingen in de aannamen?

- De prognoses van de autonome ontwikkeling in het watersysteem zijn weergegeven in het rapport Klare taal. Provincies en Rijkswaterstaat hebben wel taken in het watersysteem, maar bekostigen dit geheel of grotendeels uit de algemene middelen. Zij hebben, anders dan gemeenten en waterschappen, geen of maar beperkt heffingen om de kosten of uitgaven van het waterbeheer te dekken. Er is daarom in het watersysteem in de eerste plaats gekeken naar de kosten- en uitgavenontwikkeling. Voor de watersysteemheffing van de waterschappen is ook een autonome opbrengstontwikkeling bepaald.
- Een veronderstelling voor de prognose van de autonome kosten- en opbrengstontwikkeling in het watersysteem bij waterschappen is dat de jaarlijkse kostenstijging na 2013 gelijk is aan die tussen 2010 en 2013. Uit een gevoeligheidsanalyse blijkt dat wanneer we de jaarlijkse stijging 0,5 procentpunt hoger of lager maken, de prognose van de kosten in 2020 60 miljoen afwijkt van de huidige prognose. Als de aanname dat ontwikkelingen gelijk blijven niet klopt dan heeft dit dus aanzienlijke gevolgen voor de prognose. Daarom is het raadzaam de prognose weer te geven met een bandbreedte in plaats van één lijn.
- Een verdere kanttekening bij de ontwikkelingen in het watersysteem bij de waterschappen is dat de wegeffening ten onrechte in de prognoses is opgenomen. Wegenonderhoud is weliswaar een taak van een aantal waterschappen, maar maakt geen onderdeel uit van het watersysteembeheer.
- Een laatste kanttekening is dat in de prognoses is aangenomen dat alle waterschappen de bijdrage aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma zullen activeren en afschrijven. Dat is gezien de beperkte ruimte die waterschappen hebben voordat zij het EMU-saldo overschrijden zeer onwaarschijnlijk. De ontwikkeling van de watersysteemheffing is daarom nog niet goed in beeld gebracht.
- De ontwikkeling van de kosten in het provinciale waterbeheer is gebaseerd op CBS-cijfers uit 2010 en 2011. Na 2012 dalen de kosten volgens de prognose. Deze aanname is gebaseerd op het wegvallen van een integratie-uitkering bij het provinciefonds. Omdat de middelen uit een integratie-uitkering echter vrij besteedbaar zijn betekent het stopzetten van de uitkering niet dat de kosten in dezelfde mate dalen. De prognose geeft daarom mogelijk een te grote daling van de kosten weer van 2011 op 2012.
- Daarnaast geldt dat de kosten tussen 2012 en 2020 volgens de prognose gelijk blijven (gecorrigeerd voor inflatie). Dit is echter niet gebaseerd op een analyse van de kostenontwikkeling. De prognose na 2012 is daardoor vooral een veronderstelling.

- De autonome uitgavenontwikkeling van *Rijkswaterstaat* is gebaseerd op de rijksbegroting 2012. In de begroting 2012 zijn echter ook de doelmatigheidswinsten opgenomen. De bestaande prognose is daardoor geen prognose van de autonome kostenontwikkeling.
- Daarnaast geldt voor Rijkswaterstaat dat de kosten sterker kunnen fluctueren dan voor waterschappen en provincies. Dit komt doordat Rijkswaterstaat net als de rest van de rijksoverheid de begroting opstelt via een kasstelsel. Betalingen worden in het lopende jaar als uitgaven in de begroting opgenomen en niet, zoals bij decentrale overheden, geactiveerd. Nieuwe projecten of andere nieuwe ontwikkelingen hebben daardoor ook een groot effect op de uitgavenontwikkeling. In de bestaande prognose wordt aangegeven dat de uitgaven na 2015 dalen. Wanneer er nieuwe ontwikkelingen zijn kunnen deze uitgaven echter ook stijgen.
- Waterschappen en provincies hebben bij het opstellen van de prognoses verschillende definities van kosten gebruikt. Waterschappen geven aan dat zij een prognose hebben opgesteld van de netto-kosten, provincies geven bruto kosten weer. Omdat de doelmatigheidswinst van 300 miljoen euro volgens het Bestuursakkoord Water moet worden gerealiseerd in het gehele watersysteem is het belangrijk dat dezelfde definities worden gebruikt.
- Doordat de prognoses in zowel de waterketen en het watersysteem niet robuust zijn (met uitzondering van de prognose van de rioolheffing) is er nu geen robuuste prognose van de kostenontwikkeling in het gehele watersysteem.

Zijn er ontwikkelingen in het watersysteem waardoor de opbrengsten of kosten in het watersysteem van jaar op jaar kunnen fluctueren? Wat zijn mogelijke factoren die de prognose sterk kunnen beïnvloeden?

- In het watersysteem geldt, net als in de waterketen, dat de autonome kostenontwikkeling kan veranderen door economische ontwikkelingen of beleidsveranderingen. Omdat de ontwikkelingen gevolgen kunnen hebben voor de kosten van de waterbeheerders is vaak een herberekening nodig van de autonome kosten (zonder doelmatigheidsmaatregelen). Dit is echter lastiger in het watersysteem dan in de waterketen omdat er minder gegevens beschikbaar zijn.

Kunnen waterschappen of provincies de kostenontwikkeling beïnvloeden door boekhoudkundige wijzigingen zoals het aanpassen van de afschrijvingstermijn en kan hier rekening mee worden gehouden bij het monitoren van de kostenontwikkeling?

- Ten slotte is het voor provincies en waterschappen ook in het watersysteem mogelijk om de kosten te verlagen door de afschrijvingstermijn te verlengen. Op korte termijn worden de kosten daardoor lager (de totale kosten worden echter hoger omdat er langer wordt afgeschreven). Hiervoor is goedkeuring nodig door de accountant. Er is informatie over de afschrijvingstermijn die nu wordt gehanteerd door de waterschappen. Wij hebben geen informatie

kunnen achterhalen over de afschrijvingstermijnen die gehanteerd worden bij provincies.

6.2. Tweede en derde spoor

In het tweede spoor in de monitor wordt nagegaan welke maatregelen zijn genomen. In het derde spoor wordt gerapporteerd hoe de prestaties zijn in het waterbeheer. Naar aanleiding van deze twee sporen is de volgende vraag geformuleerd:

In hoeverre kan de informatie die nodig is om de kwaliteit van de prestaties en doelmatigheid vergrotende maatregelen te monitoren worden betrokken uit bestaande benchmarks en andere beschikbare informatie zoals aanvullende vragenlijsten?

Deelvragen zijn:

Welke gegevens kunnen worden betrokken uit de benchmarks?

Is elders informatie aanwezig waaruit eventueel ontbrekende gegevens kunnen worden onttrokken?

Is aanvullende informatie nodig? Zo ja, welke?

Wij gaan hier in op de *prestaties* in de waterketen.⁶⁰ De drie deelvragen worden tegelijk beantwoord.

Wij stellen voor om de volgende punten op te nemen in de monitor:

1. Waterkwaliteit/volksgezondheid
 2. Leveringszekerheid, afvoercapaciteit en afnameverplichting
 3. Beheer: onderhoud en innovaties
 4. Duurzaamheid
- In de waterketen staat de *volksgezondheid* en daarmee de *waterkwaliteit* voorop. De benchmarks van de waterbeheerders hebben hier dan ook gegevens over. Binnen de riolering speelt het zuiveren van water geen rol. Volksgezondheid speelt echter wel een rol bij riolering. In de benchmarks is hier informatie over te vinden.
 - Voor waterbedrijven en waterzuivering geldt dat zij water zuiveren. Het kan zijn dat de komende jaren de kwaliteit van het water dat zij moeten zuiveren minder wordt. Als de kwaliteit van het gezuiverde water gelijk blijft en de kosten ook niet veranderen is de doelmatigheid groter. Om dat te kunnen laten zien is het dan van belang dat ook gegevens beschikbaar zijn over de kwaliteit van het water dat moet worden gezuiverd. Waterschappen hebben

⁶⁰ Voor de prestaties in het watersysteem verwijzen wij naar het rapport Klare taal van Public Profit en Conquaestor, 2011.

hier gegevens over verzameld en rapporteren hierover in de benchmark. Voor drinkwaterbedrijven hebben wij alleen deelrapporten gevonden.

- Drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen hebben een verplichting om respectievelijk drinkwater te *leveren*, afvalwater *af te voeren* en het afvalwater *af te nemen*. De mate waarin hier aan wordt voldaan kan daarom als prestatie worden opgenomen in de monitor. In de benchmarks zijn gegevens opgenomen.
- Het is raadzaam om in de monitor ook gegevens op te nemen die betrekking hebben op beheer. Onderdeel van beheer zijn de werkzaamheden op het gebied van *onderhoud*. In de benchmarks Riolering in beeld en Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer zijn gegevens met betrekking tot onderhoud opgenomen. Hier zou dus geen extra uitvraag voor nodig zijn. In de benchmark van de drinkwatersector zijn geen gegevens terug te vinden die een beeld geven van de activiteiten op het gebied van onderhoud.
- Naast onderhoud zouden *innovaties* kunnen worden meegenomen om de activiteiten op het gebied van beheer te monitoren. Er zijn in de bestaande benchmarks echter geen gegevens opgenomen waarmee kan worden nagegaan in welke mate de activiteiten op dit gebied op macroniveau veranderen.
- Daarnaast is er de afgelopen jaren geïnvesteerd in *duurzaamheid* door de waterketensector. Dit vergt aan de ene kant een investering en het kan daarom aantrekkelijk zijn om hier minder aan uit te geven om zo op het oog de doelmatigheidswinst te realiseren. Alle drie de sectoren hebben gegevens opgenomen over duurzaamheid in hun benchmark.

Verder zijn wij nagegaan welke *maatregelen* er worden genomen om de *doelmatigheid te vergroten* en of het mogelijk is om deze maatregelen te monitoren.

- Uit gesprekken blijkt dat er vooral wordt verwacht dat de doelmatigheid in de waterketen kan worden vergroot door de verspreiding en toegankelijkheid van kennis te vergroten. Dit kan onder meer door samenwerking tussen en binnen de sectoren te stimuleren. Samenwerking zou daarnaast moeten leiden tot een grotere capaciteit. Een manier om na te gaan welke maatregelen worden genomen om de doelmatigheid te vergroten zou dus zijn om na te gaan welke samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Hierbij moet dan wel worden meegenomen wat het doel is van de samenwerkingsverbanden.
- Omdat het bestuurlijk aantrekkelijk is om de benodigde opbrengsten uit heffingen en prijzen zo laag mogelijk te houden mag verwacht worden dat drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen nu ook al bij voorkeur kiezen voor de meest doelmatige investeringen. Het is niet zo dat er nu niets gebeurt. Dit maakt het echter lastig om in de monitor van de betrokken partijen op macroniveau aan te geven welke maatregelen worden genomen op basis van het bestuursakkoord. Het is niet bekend welke maatregelen al

worden genomen. Daarnaast is het effect van samenwerking op de aanwezige kennis moeilijk om te meten.

- Binnen het watersysteem speelt voor waterschappen opnieuw samenwerking met andere partijen een belangrijke rol. De behaalde doelmatigheidswinst zal volgens de waterschappen niet alleen neerslaan in de waterketen of het watersysteem, maar in beide sectoren.
- In twee van de drie maatregelen die worden weergegeven door provincies is sprake van het afstoten of overdragen van taken. Overdragen van taken betekent echter niet vanzelf een doelmatigheidswinst binnen het watersysteem. De taken zullen worden overgenomen door een andere decentrale overheid (waterschappen) die daardoor hogere kosten maken.
- De onderbouwing van de hoogte van de doelmatigheidswinst van provincies (9 miljoen euro) is gebaseerd op een verlaging van de uitkering van het provinciefonds. Een verlaging van het provinciefonds betekent echter niet dat kosten in dezelfde mate dalen.
- Rijkswaterstaat geeft aan dat maatregelen, in vergelijking met de overige overheden, goed concreet te maken zijn en dat daardoor goed in beeld te brengen is welke bedragen de maatregelen op kunnen leveren.

Literatuur

- Allers, M.A, Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, ESB, 28 mei 2010, blz. 341-342.
- Allers, M.A., C. Hoeben, J. Bolt, *Atlas van de lokale lasten 2011*, 2011, Groningen, COELO.
- Commissie feitenonderzoek 2010. *Doelmatig beheer waterketen - eindrapport commissie feitenonderzoek*.
- De Kam, C.A., L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink, 2011. *Overheidsfinanciën*, Noordhoff Uitgevers.
- Ministerie van VROM 2007. *Ontwikkeling van doelmatigheid en transparantie in de Waterketen Monitor over de periode 1998-2006*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010. *Water in beeld. Voortgangsrapportage Nationaal Waterplan over het jaar 2010*
- Public Profit, Conquaestor, 2011. *Klare taal. Eindrapportage nulmeting watersysteem*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 28 september 2011.
- RIWA. *Jaarrapport 2010, De Rijn*, RIWA 2010.
- RIWA Maas/Meuse. *De kwaliteit van het Maaswater in 2009*, RIWA 2009
- Stichting RIONED, *Riolering in beeld, Benchmark rioleringszorg 2010*, Stichting RIONED, Ede, november 2010
- Unie van Waterschappen, *Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2009*, Den Haag.
- Unie van Waterschappen, *Waterschapspeil 2009: Waterschappen vergeleken*, Unie van Waterschappen, Den Haag.
- Unie van Waterschappen, *Waterschapsspiegel 2010: Waterschappen onderling vergeleken*, Unie van Waterschappen, Den Haag.
- Unie van Waterschappen, *Storm Werkdocument. Uitwerking voorstellen voor een doelmatiger waterbeheer*, april 2010, Unie van Waterschappen, Den Haag.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen, *Plan van aanpak monitoren*.
- VEWIN 2009 *Water in zicht 2009: Bedrijfsvergelijking in de drinkwatersector*, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland, Rijswijk.
- Wassenaar, M., H. Wolvers en B. Bijl, 2003. Het BTW-compensatiefonds. *Public controlling reeks 3. Bedrijfsvoering bij de overheid en de non-profitsector*. Den Haag: SDU-uitgevers.

Overig

Diverse Waterbeheersplannen van waterschappen

Bijlage 1

In deze bijlage is een korte beschrijving weergegeven van de inhoud van de onderzochte benchmarks

Water in zicht 2009 (drinkwater)

Deze benchmark vergelijkt de Nederlandse drinkwaterbedrijven op basis van vier thema's, te weten: waterkwaliteit, dienstverlening, milieu en financiën & efficiency. Alle drinkwaterbedrijven hebben meegewerkt. De insteek van deze benchmark is om de output van de waterleidingbedrijven te vergelijken. Hoe goed is de waterkwaliteit, hoe tevreden zijn klanten. Het doel van de benchmark is dus niet om ook te kijken hoe de waterbedrijven de resultaten bereiken. Het is de vijfde benchmark op rij, eerdere vergelijkingen tussen de waterleidingbedrijven verschenen in 1997, 2000, 2003 en 2006.

De volgende prestaties worden vergeleken:

1. Waterkwaliteit: de waterkwaliteitsindex (WKI). Er worden vier niveaus onderscheiden:
 - a. Acuut gezondheidskundige parameters;
 - b. Niet-acuut gezondheidskundige parameters;
 - c. Bedrijfstechnische parameters en
 - d. Klantgerichte parameters.

Er zijn wettelijke normen vastgesteld voor de WKI. Per niveau wordt zowel de gemiddelde score gemeten, als de normoverschrijding (het aantal metingen dat hoger is dan de wettelijke norm, gedeeld door het aantal miljoenen kubieke meter water).

Er worden ook subjectieve kwaliteitsmaatstaven gemeten:

- a. een algemeen rapportcijfer dat klanten geven ten aanzien van de drinkwaterkwaliteit,
 - b. het oordeel van de klant over de prijs/kwaliteitverhouding van het water, de hardheid van het water en de smaak van het water.
2. Dienstverlening: De kwaliteit van dienstverlening kent een drietal objectieve metingen.
 - a. Telefonische bereikbaarheid: het aantal oproepen dat binnen 20 seconden wordt beantwoord;
 - b. Onderbrekingstijd van waterlevering;⁶¹
 - c. Natuurbeheer. De drinkwaterbedrijven beheren in totaal 20.900 hectare natuurgebieden, waarvan 80% opengesteld is voor het publiek.

⁶¹ Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen onderbrekingen vanwege gepland onderhoud en storingen.

Daarnaast is er een aantal subjectieve maatstaven. Deze vloeien voort uit een enquête onder 10.000 klanten die recent voor het onderzoek contact hadden met hun drinkwaterbedrijf. Aan de klanten is gevraagd om cijfers te geven voor de tevredenheid over facturering, meteropname, meterwisseling, onderhoud, verhelpen van storingen, en verhuizingen. Hieruit is een gemiddeld cijfer over de dienstverlening berekend.

3. Milieu: de mate waarin drinkwaterbedrijven het milieu belasten, en de maatregelen die worden genomen om in te spelen op veranderende klimatologische omstandigheden. Weergegeven wordt:
 - a. de milieubelastingsindex over 2009 voor drinkwaterbedrijven. Deze wordt vergeleken met elektriciteits- en gasbedrijven;
 - b. percentage reststoffen dat wordt aangeboden voor hergebruik;
 - c. aandeel van de ingezette energie dat duurzaam is.

Ten slotte komen de financiën en efficiency aan bod. De kosten worden opgesplitst op bedrijfsniveau en procesniveau. Trends in kostenontwikkeling worden getoond, zowel met als zonder inflatiecorrectie. Daarnaast identificeert de benchmark meerdere variabelen die kostenverschillen kunnen verklaren.

De benchmark Water in zicht van de waterleidingbedrijven vergelijkt de waterbedrijven dus vooral op het gebied van output: waterkwaliteit, dienstverlening milieu en financiën & efficiency. De Drinkwaterwet die 1 juli 2011 van kracht is geworden, bepaalt dat drinkwaterbedrijven naar aanleiding van de benchmark een verbeterplan moeten opstellen.⁶² Het is aan de drinkwaterbedrijven om vervolgens verder na te gaan of er verbeteringen mogelijk zijn aan de inputkant (bijvoorbeeld door extra investeringen in zuiveringsinstallaties). Er is voor gekozen om hier in de benchmark niet op in te gaan.

Riolering in Beeld 2010

Riolering in Beeld is een benchmark over de rioleringszorg, gepubliceerd door Stichting RIONED. Alle 430 gemeenten in Nederland hebben meegewerkt aan deze benchmark. In 2005 is voor het eerst een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de riolering in Nederland. Vervolgens heeft Stichting RIONED regelmatig benchmarks uitgevoerd met groepen van gemeenten. De benchmark in 2010 is de eerste benchmark waar alle gemeenten aan mee hebben gedaan.

Het document begint met een overzicht van de omgevingskenmerken die de eigenschappen, prestaties en kosten van riolering in een gemeente kunnen beïnvloeden (bijvoorbeeld stedelijkheid, bodemkenmerken, grondwatergegevens en bodemgebruik). In het tweede deel wordt een beschrijving gegeven van de aanwezige riolering (onder meer typen riolering, levensduur aanwezige riolering).

⁶² Drinkwaterwet, artikel 14.

Ten derde wordt gekeken naar de inrichting van het bestuur en beheer van riolering (organisatie, samenwerking, het (vastleggen van) beleid, controle, metingen en beheer van gegevens). Ook wordt op operationeel vlak gekeken naar reiniging, reparatie, vervanging en renovatie.

Het vierde gedeelte betreft de eigenlijke meting van prestaties. In zeven categorieën zijn in totaal twaalf variabelen gedefinieerd en gemeten:

Volksgezondheid Aantal meldingen over gezondheidsklachten als gevolg van storingen, reparaties of onderhoud.

Afvoerzekerheid De tijd dat het riool niet beschikbaar was voor afvoer.

Technisch functioneren

Aantal verstoppingen per 100 kilometer buis, aantal gemaalstoringen, aantal stankklachten, aantal instortingen per 100 kilometer buis.

Wateroverlast voorkomen

Aantal meldingen van overlast (in verschillende categorieën).

Waterkwaliteit en milieu

Aantal overstorten en specifiek aantal overstorten met (lokale) negatieve effecten.

Waardering gebruikers

Tevredenheid gebruikers (op basis van steekproef).

Meldingen en klachten

Aantal meldingen of klachten over riolering, reactie- en oplossingsnelheid, aantal schadeclaims (inclusief percentage toegekend en gemiddeld bedrag).

In het laatste gedeelte wordt geanalyseerd welke kosten in de rioleringssector worden gemaakt. De kosten rondom de kapitaallasten worden uitgesplitst. Zo is er informatie over de mate waarin gemeenten investeringen direct afboeken. Bij investeringen wordt een onderscheid gemaakt naar vervangings- en verbeteringsinvesteringen en wordt voor alle investeringssoorten een beeld gegeven van het verloop vanaf 2006, en een verwachting van het verloop tot 2020. Bovendien wordt informatie gegeven over twee boekhoudkundige factoren die de kapitaallasten in grote mate beïnvloeden: de gehanteerde economische levensduur van verschillende onderdelen van het rioolstelsel en de toegepaste rekenrente. Daarnaast is informatie beschikbaar over de hoogte van en dotaties aan voorzieningen en reserves (samengenomen), en over de rekenrente die hierbij in acht wordt genomen.

De benchmark geeft een gedetailleerd beeld van de activiteiten van gemeenten op het gebied van waterbeheer. Anders dan bij de drinkwaterzorg en de afvalwaterzuivering is het bijna niet mogelijk om ontwikkelingen op het gebied van gemeentelijk waterbeheer af te zetten tegen wettelijke normen. Dat komt omdat er voor gekozen is gemeenten autonomie te geven. De riolering moet worden onderhouden, maar op welke wijze de gemeente dit aanpakt valt onder de gemeentelijke autonomie. Voor waterbedrijven en afvalwaterzuivering zijn wettelijke

normen vastgesteld waaraan het water dient te voldoen. Voor gemeenten geldt dit maar in beperkte mate.⁶³

Waterschapspeil en waterschapsspiegel (2009 en 2010)

Waterschapspeil en Waterschapsspiegel zijn de twee bedrijfsvergelijkingsrapportages van de waterschappen die bedoeld zijn voor alle geïnteresseerden, zowel binnen als buiten de waterschapswereld. In de twee rapportages zijn vergelijkbare gegevens opgenomen. Zowel in 2009 als 2010 verschenen er twee versies van de benchmark, de één zeer uitgebreid en met name gericht op het informeren van de besturen van de waterschappen, de ander wat bondiger, bedoeld voor overige geïnteresseerden. In 2009 waren beide versies getiteld 'waterschapspeil', de uitgebreidere benchmark heeft vanaf 2010 als titel 'waterschapsspiegel'. De gebruikte gegevens zijn vergelijkbaar. De benchmarks vergelijken alle waterschappen op basis van prestaties en resultaten.

De prestaties van de waterschappen worden in zes categorieën ingedeeld, te weten: water keren, waterkwantiteit beheren, waterkwaliteit beheren, financiën, klantgerichtheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Water keren 1. De mate waarin primaire en regionale waterkeringen voldoen aan normen. Voor primaire keringen zijn dit wettelijke normen, voor regionale keringen worden deze vastgesteld door de provincie.
2. Vergelijking gemaakte kosten.

Waterkwantiteit 1. Percentage van de peilbesluiten dat actueel is. Een peilbesluit legt het na te streven oppervlaktewaterpeil vast voor een begrensd gebied. De provincie bepaalt voor welke gebieden een peilbesluit moet worden genomen en hoe vaak dit moet worden geactualiseerd.
2. Mate waarin een GGOR (Gewenst grond en oppervlaktewater regime) is opgesteld in de gebieden waar dit moet volgens de provincies en de mate waarin hier aan wordt voldaan.
3. Mate waarin wordt voldaan aan de werknormen omtrent bestrijding wateroverlast (opgesteld door waterschappen en 'gebiedspartners').
4. Vergelijking gemaakte kosten.

Kwaliteit oppervlaktewater 1. Mate waarin de chemische waterkwaliteit voldoet aan de normen van de Kaderrichtlijn Water;
2. Mate waarin de ecologische waterkwaliteit voldoet aan de normen van de Kaderrichtlijn Water;
3. Percentage zwemwaterlocaties dat voldoet aan de wettelijke normen;

⁶³ Zo dienden risicovolle overstorten te worden gesaneerd vóór 2005. Inmiddels is volgens de benchmark hier aan voldaan.

Afvalwaterzuivering

1. Zuiveringsprestatie: Percentage van gezuiverd afvalwater dat voldoet aan de lozingsnormen.
2. Nalevingspercentage: mate waarin de eisen in de vergunningen voor het zuiveren van water worden nageleefd.
3. Vergelijking gemaakte kosten.

Kwaliteit dienstverlening

1. Tevredenheid over de afvalwaterzuivering bij rioolbeheerders.
2. Tevredenheid over de afvalwaterzuivering bij omwonenden.
3. Snelheid afhandelen vergunningen en klachten.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

1. Mate waarin duurzaam wordt ingekocht.
2. Internationale samenwerking.
3. Beleid rondom energieverbruik.

Volgens de UvW zijn deze rapporten vooral bedoeld voor bestuurders en andere geïnteresseerden. Deze benchmarks bevatten de informatie die van belang zijn voor bestuurders. Er verschijnen daarnaast uitgebreidere benchmarks voor delen van het waterbeheer. Deze bevatten meer technische details die niet direct relevant zijn voor bestuurders. Een van deze benchmarks is de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer uit 2009.

Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer 2009

De bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer is een benchmark van de waterschappen waarin de prestaties op het gebied van de afvalwaterzuivering worden gemeten. Eerdere versies verschenen in 1999, 2002 en 2006. In 2009 is er voor het eerst voor gekozen alleen rapporten op te stellen voor ieder waterschap afzonderlijk. De bedrijfsvergelijking is erop gericht om waterschappen in staat te stellen de eigen prestaties te vergelijken met die van de andere waterschappen. Het is aan de waterschappen om te bepalen of het eigen rapport openbaar wordt gemaakt of niet. Er is geen algemene bedrijfsvergelijking voor alle waterschappen opgesteld. In plaats daarvan zijn resultaten opgenomen in het Waterschapsspeil en de Waterschapsspiegel (zie eerder).

De bedrijfsvergelijking gaat dieper in op thema's die in Waterschapsspiegel ook aan de orde komen. Aan de orde komen verschillende aspecten rondom het functioneren van installaties, financiën, milieu, technologische innovatie, arbo & veiligheid en maatschappij. De bedrijfsvergelijking bevat een groot aantal gegevens over het functioneren van installaties en financiële kengetallen.

Voor zover mogelijk geeft de bedrijfsvergelijking ook aan in hoeverre het betreffende waterschap is bevoor- of benadeeld door exogene omstandigheden.

Rijksmonitor waterketen 2007

De Rijksmonitor waterketen 2007 is opgesteld naar aanleiding van het Bestuursakkoord Water van 5 juli 2007 waarin, net als in het Bestuursakkoord Water 2011, afspraken waren gemaakt over grotere doelmatigheid in de waterketen. Via de monitor wordt de doelmatigheid en transparantie in de waterketen in beeld gebracht. Er is gekozen om de prestaties te meten door zo veel mogelijk zogenoemde outputindicatoren te meten. De volgende indicatoren worden overgenomen uit bestaande benchmarks:

- waterketen: aansluitpercentage
- drinkwater: de waterkwaliteitsindex
- drinkwater: continuïteit levering
- riolering: aantal (risicovolle) overstorten
- riolering: gescheiden afvoeren vuil- en hemelwater (afkoppelen)
- riolering: realisatie basisinspanning
- riolering: vervangen riolering
- zuivering: zuiveringsprestatie
- zuivering: voldoen afnameverplichting

Daarnaast worden kort de totale kosten voor een gezin weergegeven en worden enkele indicatoren opgenomen over de transparantie (onder meer dekkingsgraad benchmark, heffingsstructuur, kosten).

Allereerst wordt voor alle indicatoren weergegeven hoe deze zijn veranderd. Waar mogelijk wordt dit weergegeven vanaf 1998. Waar geen gegevens zijn voor 1998 wordt vergeleken met recentere data. In een afsluitend hoofdstuk wordt vervolgens geanalyseerd welke informatie de indicatoren geven over doelmatigheid en transparantie. De ontwikkeling in kosten en lasten wordt vergeleken met prestaties. Er worden hier echter andere indicatoren aangehaald dan de bovengenoemde. De doelmatigheid in de drinkwatersector wordt bijvoorbeeld niet alleen bekeken via de genoemde waterkwaliteitsindex en de continuïteit van de levering, maar op basis van extra inspanningen die de drinkwaterbedrijven leveren om het water te ontharden. De lasten voor drinkwatergebruikers zijn gedaald ondanks de extra inspanningen die drinkwaterbedrijven hebben geleverd om de waterkwaliteit verder te verbeteren. De in het begin van het rapport weergegeven indicatoren zijn blijkbaar niet afdoende om de doelmatigheid in de waterketen te begrijpen.

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.

- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.

- 10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C. Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.
- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C. Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Woonlastenmonitor. Verschijnt jaarlijks sinds 2008.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via www.coelo.nl